

Como explicar que a democracia tenha sobrevivido por longos períodos em apenas poucos países? Podemos identificar as variáveis que permitiriam explicar como um país transita de um tipo de regime político a outro? Em *Poliarquia*, Robert Dahl procura a resposta para essas indagações com o rigor analítico e a clareza de exposição responsáveis pelo reconhecimento unânime de sua obra. No momento em que o Brasil, após um longo e penoso período de autoritarismo, consolida sua segunda experiência efetiva com a democracia, nada mais oportuno que mergulhar a fundo nas proposições e discussões levadas a cabo por Dahl neste verdadeiro clássico que é *Poliarquia*.



POLIARQUIA

ROBERT A. DAHL

Originalmente publicado em 1971, *Poliarquia* resistiu ao tempo. O livro não envelheceu e é tão atual e fundamental hoje quanto o foi no momento de sua publicação. Trata-se de um fato raro para uma área de estudos sujeita a tantos modismos e em que as perguntas feitas ontem parecem fora de lugar no mundo de hoje. Contam-se nos dedos os livros que resistiram tão bem ao tempo. Por isso, *Poliarquia* é um clássico da ciência política.

Talvez não seja exagerado afirmar que se trata de referência obrigatória para quem quer que venha a se colocar a questão com a qual Dahl abre o seu livro, qual seja, explicar por que somente alguns poucos países tenham vivido longos períodos sob regimes democráticos. Quais as diferenças entre, digamos, a Inglaterra e a Alemanha? Ou, então, para citarmos um exemplo mais próximo, entre a Costa Rica e o Brasil? Por que os dois primeiros países destes pares de comparação apresentam estabilidade democrática enquanto os dois últimos experimentaram interregnos autoritários?

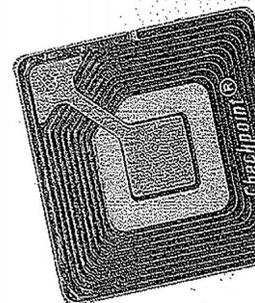
A pergunta lançada por Dahl não é resolvida pela evocação de características constantes e imutáveis. A experiência política está longe de ser invariante ou estática. Ao nazismo seguiu-se um período de estabilidade democrática. O Brasil, por seu turno, ensaia seu segundo experimento democrático e é preciso que saibamos o que explicou nosso insucesso no passado para não repeti-lo.

Na verdade, aqueles interessados em explicar a variação dos regimes políticos no tempo e no espaço, estarão mais bem avisados se iniciarem seus estudos pela leitura de *Poliarquia*. Senão por outro motivo, pelo sim-

ples fato de Dahl passar em revista as principais teses e explicações encontradas na literatura. Não se poderia pedir melhor introdução ao tema.

Poliarquia, no entanto, é bem mais que um estudo comparado sobre a sorte da democracia. Com o rigor e a clareza que lhe são característicos, o livro contém uma das mais importantes contribuições para a teoria democrática feitas no pós-guerra. Dificilmente o leitor duvidará desta afirmação já ao terminar a leitura do primeiro capítulo.

FERNANDO LIMONGI



ROBERT A. DAHL é Professor Emérito de Ciência Política na Universidade de Yale.



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor João Grandino Rodas
Vice-reitor Hélio Nogueira da Cruz



EDITORA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretor-presidente Plínio Martins Filho

COMISSÃO EDITORIAL

Presidente Rubens Ricupero
Vice-presidente Carlos Alberto Barbosa Dantas
Antonio Penteadó Mendonça
Chester Luiz Galvão Cesar
Ivan Gilberto Sandoval Falleiros
Mary Macedo de Camargo Neves Lafer
Sedi Hirano

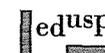
Editora-assistente Carla Fernanda Fontana
Chefe Téc. Div. Editorial Cristiane Silvestrin

POLIARQUIA PARTICIPAÇÃO E OPOSIÇÃO

ROBERT A. DAHL

Prefácio
Fernando Limongi

Tradução
Celso Mauro Paciornick



Título do original inglês:
Polyarchy: Participation and Opposition

Copyright © 1972 by Yale University

1ª edição 1997
1ª edição, 1ª reimpressão 2005
1ª edição, 2ª reimpressão 2012

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Dahl, Robert A.

Poliarquia: Participação e Oposição / Robert A. Dahl: prefácio Fernando Limongi; tradução Celso Mauro Paciornik. - 1. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012. - (Clássicos; 9).

Título original: Polyarchy: Participation and Opposition.

Bibliografia.

ISBN 978-85-314-0409-2

1. Oposição (Ciência Política) 2. Participação Política I. Limongi, Fernando. II. Título. III. Série.

CDD-321.8

Índice para catálogo sistemático:

1. Oposição: Ciência Política	321.8
2. Poliarquia: Ciência Política	321.8

Direitos em língua portuguesa reservados à
Edusp – Editora da Universidade de São Paulo
Av. Corifeu de Azevedo Marques, 1975, térreo
05581-001 – Butantã – São Paulo – SP – Brasil
Divisão Comercial: Tel. (11) 3091-4008 / 3091-4150
SAC (11) 3091-2911 – Fax (11) 3091-4151
www.edusp.com.br – e-mail: edusp@usp.br

Printed in Brazil 2012

Foi feito o depósito legal

*À memória de Mary
e de suas esperanças*

SUMÁRIO

Prefácio – Fernando Limongi	11
Agradecimentos	23
1. Democratização e Oposição Pública	25
2. Qual a Importância da Poliarquia?	39
3. Sequências Históricas	51
4. A Ordem Socioeconômica: Concentração ou Dispersão?	63
5. A Ordem Socioeconômica: Nível de Desenvolvimento	75
6. Igualdades e Desigualdades	91
7. Subculturas, Padrões de Clivagem e Eficácia Governamental	111
8. As Crenças de Ativistas Políticos	127
9. Controle Estrangeiro	177
10. A Teoria: Resumo e Qualificações	189
11. Pós-escrito: Algumas Implicações para Estratégias de Mudança	195
Apêndices	
A. 114 Países Classificados segundo a Possibilidade de Participação em Eleições e o Grau de Oportunidade de Oposição Pública	213
B. Poliarquias Contemporâneas, <i>circa</i> 1969	225
Índice Remissivo	229

PREFÁCIO

Autor de vasta obra, Robert Dahl é um dos mais importantes cientistas políticos do pós-guerra. Destaca-se, sobretudo, por suas reflexões teóricas sobre a democracia contemporânea. Sem risco de exagero, é possível afirmar que Dahl contribuiu decisivamente para definir os contornos do que hoje se entende por democracia. Isso porque, entre outras razões, sua reflexão teórica não perde de vista o que se passa no mundo político habitado pelos cidadãos modernos. Por considerar as democracias efetivamente existentes pobres aproximações do ideal democrático, Dahl sugeriu que estas fossem chamadas de *poliarquias*. O simples fato de que a sugestão tenha sido seguida, que o termo *poliarquia* se tenha incorporado ao jargão da ciência política, atesta a importância do trabalho de Dahl¹.

Dahl distingue-se por sua capacidade de apresentar de forma clara, concisa, direta e simples os problemas teóricos fundamentais que enfrenta. Um exemplo dessa qualidade pode ser encontrado na maneira concisa com que Dahl trata o problema da democratização, definindo-a como um processo de progressiva ampliação da competição e da participação política. Esta identificação da democratização com avanços nestes dois eixos – competição e participação – tornou-se clássica porque, entre outras razões, ofereceu critérios claros e razoavelmente objetivos para uma classificação dos regimes políticos observados, permitindo

1. Para análises históricas da reflexão teórica sobre a democracia e o papel de Dahl nessa evolução, consultar C. B. Macpherson, *A Democracia Liberal: Origens e Evolução*, Rio de Janeiro, Zahar, 1978; David Held, *Modelos de Democracia*, Belo Horizonte, Paideia, s. d.

definir sua maior ou menor proximidade do ideal democrático. Diante de um país qualquer, em um determinado ponto no tempo, é possível avaliá-lo de acordo com os dois eixos analíticos propostos e, com base nessa avaliação, classificá-lo como democrático ou não. Há limitações à competição política? Há parcelas expressivas da população às quais seja negado o direito de voto? Em caso de resposta afirmativa para qualquer das questões, o regime observado não é democrático.

Essa forma de definir a democracia acabou por se constituir na referência fundamental de uma vasta literatura que *Poliarquia* contribuiu para criar, qual seja, a literatura dedicada a discutir a transição entre regimes políticos. É evidente que ou bem se sabe distinguir uma democracia de um regime autoritário, ou não há como se falar da transição de um a outro. Por isso mesmo, todo e qualquer trabalho sobre transição de regimes começa justamente pelas definições de autoritarismo e democracia empregadas. Em 99% dos casos, as definições baseiam-se em *Poliarquia*.

A presença desta referência inicial quase obrigatória a *Poliarquia* pode ser lida, simbolicamente, como um reconhecimento à contribuição decisiva deste livro para a definição dos contornos da literatura a tratar das transições entre regimes. De fato, até o início dos anos 70, por paradoxal que isso possa parecer, a agenda de pesquisas dos cientistas políticos não incluía indagar sobre as chances de um processo de democratização. A literatura tendia a derivar as chances de ocorrência da democracia e do autoritarismo de certas características sociais e históricas fora do alcance da ação humana. A possibilidade da passagem de um a outro estado era desconsiderada. Mais do que isso, a literatura tornara-se marcadamente pessimista quanto às chances da democracia nos países subdesenvolvidos, ao tempo que afirmava a excepcionalidade dos países desenvolvidos. Democracia seria possível apenas em países que se desenvolveram no século XIX. Países pobres estariam condenados ao autoritarismo e não escapariam a esse destino mesmo que se desenvolvessem.

A constituição desse objeto de pesquisa – a transição de regimes – foi concomitante à afirmação da autonomia explicativa de variáveis propriamente políticas. Dito de outra maneira, essa literatura foi um dos veículos por meio dos quais a ciência política liberou-se da teoria da modernização e de suas explicações calcadas no processo histórico de transformação das estruturas sociais. Em explicações desse tipo, regimes políticos independem da intervenção dos atores políticos e das escolhas institucionais que fazem. Não há lugar para a política. Definir as transições como objeto de estudo implica admitir que elas resultam, ou ao menos podem resultar, da ação de atores políticos. Se não fosse assim, não haveria por que estudá-las.

Poliarquia é uma obra de ruptura, uma obra em que novos paradigmas explicativos são invocados pela primeira vez. Variáveis ligadas ao mundo político ganham autonomia e poder explicativo, uma condição necessária para que transições de regimes possam vir a se constituir em um objeto legítimo de análise. Esta introdução procura inserir *Poliarquia* nesse contexto, retornando às principais obras que procuraram identificar os determinantes da variação dos regimes políticos, isto é, busca identificar as respostas usuais na literatura para explicar por que somente alguns poucos países conseguem manter regimes democráticos por longos períodos.

O ponto de partida óbvio dessa reconstituição da literatura é o trabalho de Seymour M. Lipset², tido como uma das mais acabadas aplicações da teoria da modernização ao problema em tela, qual seja, o de explicar a variação do sucesso da democracia. A teoria da modernização é bastante conhecida e dispensa apresentações detalhadas. A modernização é normalmente definida como o processo de transformações sociais pelo qual as sociedades passam ao transitar do tradicional ao moderno, processo em meio ao qual ocorre a diferenciação e a autonomização das diferentes esferas da vida social. A obtenção de uma democracia estável é o ponto culminante desse processo, marcado pelo aparecimento e incremento prévio da urbanização, educação, comunicação de massa, burocratização etc.

Para Lipset, existiria uma relação direta entre o grau de modernização da sociedade e a democracia. A formulação de Lipset (1967: 49, 50) encontra-se resumida na seguinte passagem:

Talvez a generalização mais comum, associando os sistemas políticos a outros aspectos da sociedade, seja a de que a democracia está relacionada com a situação de desenvolvimento econômico. Quanto mais próspera for a nação, tanto maiores são as probabilidades de que ela sustenha a democracia. Desde Aristóteles até a atualidade, os homens têm argumentado que só numa sociedade abastada, em que relativamente poucos cidadãos vivam no nível de pobreza real, poderá existir uma situação em que a massa da população inteligentemente participe na política e desenvolva a autodisciplina necessária para evitar sucumbir aos apelos de demagogos irresponsáveis. Uma sociedade dividida entre uma grande massa pobre e uma pequena elite favorecida resultará numa oligarquia (domínio ditatorial do pequeno estrato superior) ou em tirania (ditadura de base popular).

Dito de maneira direta: a probabilidade de que países venham a ser democrá-

2. Sua contribuição original ao tema encontra-se no artigo "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, 53: 69-105, 1959. O artigo foi posteriormente republicado como um capítulo de seu influente livro *The Political Man*, New York, Doubleday, 1960. As citações são retiradas da tradução brasileira, *O Homem Político*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.

ticos aumenta com o grau de modernização da sociedade. Lipset testa a correlação entre diversos índices de modernização e sua classificação dos regimes políticos. A análise empírica comprova sua hipótese, permitindo, sobretudo, distinguir dois grandes grupos de países: os subdesenvolvidos com regimes autoritários e os desenvolvidos com regimes democráticos. Embora Lipset afirme que o desenvolvimento favorece a manutenção da democracia, o que não é o mesmo que afirmar que o desenvolvimento leva à obtenção da democracia, na vasta literatura diretamente influenciada por esse trabalho, essa proposição foi interpretada como significando que a modernização causa a democracia³.

A estabilidade da democracia decorreria das transformações levadas a cabo na estrutura social pelo avanço da modernização. De acordo com Lipset (1967: 66), a sociedade moderna geraria uma estrutura social condizente com a democracia, ao alterar a “estrutura de estratificação, de uma pirâmide alongada com uma vasta base composta pela classe inferior, para um losango com uma crescente classe média”. Essas transformações afetam o conflito social e, conseqüentemente, a sua tradução política, tornando-o moderado, isto porque “uma numerosa classe média tempera o conflito, ao premiar os partidos moderados e democráticos, e ao punir os grupos extremistas”. Ao mesmo tempo, as classes inferiores teriam sua renda e nível educacional elevados, com o que se abriria a possibilidade de que “desenvolvam perspectivas a mais longo prazo e concepções mais complexas e gradualistas da política” (1967:60). Em uma palavra: desapareceriam as razões para conflitos sociais violentos e extremados, abrindo-se a possibilidade de resolvê-los de maneira pacífica, isto é, por meio da competição eleitoral⁴.

Processos propriamente políticos, nesse tipo de explicação, não afetariam as chances da democracia: a política não possui autonomia; o que se passa nesta esfera seria o reflexo do amplo processo de transformação da estrutura social. Instituições políticas, admite-se, poderiam ter alguma importância, mas esta seria sempre secundária e subordinada à estrutura social. Lipset (1967: 92) afirma, por exemplo, que,

sendo constantes os demais fatores, os sistemas bipartidários são melhores do que os multipartidários, que a eleição de indivíduos para os altos cargos numa base territorial é preferível à representação proporcional, e que o federalismo é superior ao Estado unitário. Evidentemente,

3. Para uma revisão da literatura empírica sobre o tema, consultar Larry Diamond, “Economic Development and Democracy Reconsidered”, *American Behavioral Scientist*, 35: 450-499, 1992, e Adam Przeworski e Fernando Limongi, *Modernization: Theories and Facts*, Working Paper n. 8, University of Chicago Center on Democracy, 1995.
4. Vale observar que nesta explicação a modernização é invocada como uma variável interveniente, posto que é a igualdade que favorece a democracia. Logo, sociedades não-modernas mas igualitárias tenderão a ser democráticas. Como veremos adiante, esta é a posição defendida pelo próprio Dahl.

houve e continuam havendo democracias estáveis com sistemas multipartidários, representação proporcional e um Estado unitário. De fato, eu diria que tais variações nos sistemas de Governo são muito menos importantes do que as derivadas das diferenças básicas da estrutura social⁵.

Após revisar os argumentos a favor de cada uma das variáveis institucionais citadas, Lipset conclui:

Eu poderia salientar de novo que não considero esses aspectos da estrutura política essenciais aos sistemas democráticos. Se as condições sociais subjacentes facilitam a democracia, como parecem fazê-lo na Suécia, por exemplo, então a combinação de muitos partidos, representação proporcional e Estado unitário não a debilita seriamente. No máximo, permite que minorias irresponsáveis consigam um reduto no parlamento.

Está claro que, nessa explicação, há muito pouco espaço para estudar a transição de regimes. A modernização tudo decide e para aqueles interessados em favorecer a democratização só resta apoiar esse processo. Não há ação política que possa contribuir de maneira direta para a democracia. A ação possível é indireta, via apoio à modernização. Mas isso só será verdade se a modernização acarretar a democracia em toda e qualquer situação histórica. Essa invariância histórica foi questionada por uma série de autores.

Em sua análise empírica, Lipset não recorreu a uma série temporal. Foram comparados os países desenvolvidos e subdesenvolvidos nos anos 50. Logo, a inferência segundo a qual o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos trará consigo a democracia encontra fundamento em uma teoria linear da história. Mais do que isso, supõe que a história seja única, que todo e qualquer país, em qualquer momento da história, passa pelos mesmos estágios. Assim, os países subdesenvolvidos representariam o passado dos países desenvolvidos e estes o futuro daqueles. A inferência, portanto, passa pela suposição da existência de um caminho único, a ser trilhado por todos os países que caminham em direção à modernidade.

Barrington Moore Jr.⁶ rompe com essa visão, observando que não existiria uma única rota através da qual os países transitariam do tradicional para o moderno. Trabalhando dentro de uma perspectiva macrohistórica, Moore (1975: 13) identifica três diferentes rotas para a modernização:

5. O leitor mais atento não deixará de notar que o formato institucional citado coincide com o dos Estados Unidos.
6. *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966. Citações foram retiradas da versão portuguesa: *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia: Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno*, Lisboa, Edições Cosmos, 1975.

No leque dos fatos aqui examinados, poder-se-ão distinguir três caminhos principais, desde o mundo pré-industrial ao contemporâneo. O primeiro desses caminhos leva-nos através daquilo que acho merece ser chamado as revoluções burguesas. [...] Acho que [revoluções burguesas] é uma designação necessária para determinadas alterações violentas que se verificaram nas sociedades inglesa, francesa e americana no seu caminho para a transformação em modernas democracias industriais. [...] O segundo caminho também foi capitalista mas culminou em fascismo durante o século XX. A Alemanha e o Japão são os exemplos evidentes. [...] Chamar-lhe-ei a forma capitalista e reacionária. Equivale a uma forma de revolução vinda de cima. [...] O terceiro caminho é, evidentemente, o comunismo, como foi exemplificado na Rússia e na China.

A associação encontrada por Lipset aplicar-se-ia a um grupo restrito de países. Existiriam outras faces políticas possíveis para o processo de modernização: o fascismo e o comunismo. A ocorrência da democracia dependeria do “desenvolvimento de um grupo na sociedade com uma base econômica independente, o qual ataca os obstáculos a uma versão democrática do capitalismo herdados do passado” (1975: 14).

As revoluções burguesas assim como as diferentes formas de persistência do passado apontariam para diferentes correlações de força entre a burguesia e a nobreza. A democracia estabelecer-se-ia somente onde a burguesia fora forte o suficiente para levar a cabo uma transformação violenta da ordem social. Onde ela não teve essa força, onde a reação à agricultura comercial levou ao recrudescimento das relações servis no campo, os obstáculos à democracia não foram removidos e, como resultado, emergiram formas políticas repressivas. Assim, se comparados aos países onde o “problema camponês” foi resolvido por meios revolucionários, na Alemanha e no Japão o impulso burguês era muito mais fraco. Se chegou a tomar forma revolucionária, a revolução foi derrotada. Mais tarde, algumas secções de uma classe comercial e industrial relativamente fraca apoiaram-se em elementos dissidentes das classes mais antigas e ainda dominantes, principalmente recrutados no campo, para levarem a cabo as alterações políticas e econômicas necessárias para uma sociedade industrial moderna, sob os auspícios de um regime semiparlamentar. O desenvolvimento industrial pode avançar rapidamente sob tais auspícios. Mas o resultado, após um breve e instável período de democracia, tem sido o fascismo (1975: 14).

A terceira via, a do comunismo, teria ocorrido onde a debilidade da burguesia fosse ainda mais pronunciada. Nesses casos, as grandes burocracias agrárias teriam inibido os impulsos comerciais e mais tarde industriais, fazendo com que as classes urbanas viessem a se tornar “demasiado fracas para constituírem mesmo uma parte menor na modernização efectuada pela Alemanha e pelo Japão, embora tivesse havido tentativas nesse sentido” (1975: 15).

Em resumo, a democracia dependeria, basicamente, das alianças de classe

consumadas ao longo do processo de modernização. Onde a burguesia não enfrentou e destruiu a nobreza, a modernização desembocou em regimes não-democráticos: nazi-fascismo, quando foram preservadas as formas repressivas de trabalho no campo via a aliança entre nobreza e burguesia; comunismo, quando a burguesia era demasiadamente fraca e o problema do campo foi deixado intocado.

Moore procura explicar os acontecimentos do século XX lançando mão de variações ocorridas no deslanchar do processo de modernização. As alianças de classe são as variáveis explicativas fundamentais, mas sua ação se daria com um atraso de séculos. Não existiriam, propriamente, opções a fazer. Moore, em uma única passagem, admite que o destino do Japão, da Itália e da Alemanha poderia ter sido alterado no século XX. Mas as chances de reverter o destino tecido ao longo dos séculos eram muito pequenas:

Eventualmente, a porta para os regimes fascistas foi aberta pela incapacidade de estas democracias enfrentarem os problemas graves da época e a sua relutância ou incapacidade de introduzir alterações estruturais fundamentais (1975: 502).

Nem mesmo alterações estruturais fundamentais garantiriam, com um grau mínimo de certeza, a alteração do rumo traçado no passado distante. Em Moore, os homens são presas das decisões tomadas no passado. O destino político da Alemanha no século XX foi decidido ao longo dos séculos XVIII e XIX, se não antes. Regimes políticos não são matéria de escolha. Tanto mais porque as rotas disponíveis para a modernização são condicionadas pelas escolhas já feitas, isto é, as rotas não são escolhidas pelas elites de maneira livre, pois estas

constituem, muito mais claramente, sucessivas fases históricas. Deste modo, apresentam entre si uma relação determinada e limitada. Os métodos de modernização escolhidos por um país alteram as dimensões do problema para os países seguintes que escolham o mesmo método (1975: 478).

Os regimes políticos dependem do momento em que os países iniciaram seu processo de modernização. A experiência dos “países líderes” foi excepcional, única. A via democrática estava barrada aos países capitalistas “retardatários” enquanto a via fascista não mais se ofereceu à Rússia e à China. Ora, se isso for verdade, a inferência feita por Lipset não seria válida, isto é, não seria possível inferir o futuro dos países subdesenvolvidos pelo que se passou com os países desenvolvidos. Um dos objetivos de Moore, justamente, é o de saber qual a rota a ser trilhada pelos países do Terceiro Mundo, representados em seu estudo pela Índia. Moore não oferece respostas claras, até porque na Índia ocorreu tão-somente

“um fraco impulso modernizador” (1975: 15). No entanto, para Moore, parece certo que as chances de que essa rota contemple a democracia são remotas. Métodos políticos repressivos seriam constitutivos da industrialização retardatária⁷.

Os acontecimentos políticos dos anos 70 contribuíram para dar alento a explicações desse tipo. Ao contrário das previsões de Lipset, a modernização nos países do Terceiro Mundo parecia estar associada à emergência de regimes autoritários. Tome-se, a título de exemplo, o que se passou na América do Sul onde apenas dois países – Colômbia e Venezuela – resistiram à maré ascendente do autoritarismo ao longo de toda a década. O esquema explicativo proposto por Moore, ainda que um tanto simplificado, foi invocado, seguidamente, para dar conta do fracasso da democracia no Terceiro Mundo: a fraqueza do próprio processo de modernização, e sua incapacidade de eliminar formas arcaicas de dominação no campo estariam na raiz desse malogro.

Samuel P. Huntington propõe uma explicação alternativa para esse insucesso. Segundo a interpretação desse autor, o autoritarismo seria a resultante política do processo de dissolução da ordem tradicional e da mobilização social daí decorrente⁸. A democracia seria ameaçada pela entrada das massas na arena política. Recém liberadas dos laços de dependência pessoal que estruturavam sua experiência social e política no campo, essas massas seriam incapazes de apresentar o comportamento moderado louvado por Lipset⁹. Sob a democracia, líderes atenderiam a essas demandas, comprometendo a própria continuidade do processo de modernização, uma vez que a redistribuição de renda se faria à custa do investimento¹⁰. Em uma palavra, a modernização causaria instabilidade política e pediria, para sua continuidade, a eliminação da democracia.

Como se vê, explicações calcadas na teoria da modernização tornaram-se, progressivamente, pessimistas¹¹. Segundo Lipset, a intensidade do conflito social diminuiria com o avanço do processo de modernização. Moore corrige-o afirmando que isso seria verdade apenas quando fossem eliminados os privilégios das classes

7. Ver as conclusões de Moore sobre a Índia à página 474 e a nota 4 na página 504, onde a situação social na América Latina é comparada com a da Alemanha, da Itália e do Japão do entre-guerras.

8. Este é o ponto central de seu livro: *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968. O livro foi publicado no Brasil em 1975 pela Edusp – Forense Universitária.

9. Em realidade, Lipset (1967:69) observara que uma rápida transição do tradicional ao moderno poderia ser prejudicial à democracia.

10. O argumento sobre a incompatibilidade entre democracia e desenvolvimento encontra-se em Samuel Huntington e Joan Nelson, *No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press, 1976.

11. Esses diagnósticos, vale notar, foram diretamente influenciados pela guerra fria e tiveram implicações diretas sobre a política externa norte-americana.

agrárias. Huntington acrescenta que a modernização desestabiliza a democracia ao intensificar o conflito social. Para os países do Terceiro Mundo, o destino estaria selado. Tanto a manutenção da ordem tradicional quanto a sua dissolução resultariam em soluções necessariamente autoritárias. A crer nesses diagnósticos, nada que os cidadãos do Terceiro Mundo viessem a fazer poderia alterar a sua sorte. Desses argumentos decorre a mais completa impotência política.

Nesses termos, a própria pergunta com que Dahl define o objetivo de seu livro rompe com a literatura precedente. Ao fazê-la, Dahl libera a política da determinação férrea do processo histórico de modernização. Não que explicações derivadas da estrutura social sejam descartadas. Os capítulos 4, 5 e 6 de *Poliarquia* discutem os temas caros à teoria da modernização. No entanto, em lugar de invocar a história, Dahl procura isolar as características da estrutura social a afetar, de maneira direta, o mundo político. Mais especificamente, Dahl procura estudar os efeitos do acesso e do controle dos recursos de poder socioeconômicos e de coerção sobre a democracia. Com base nesse critério – acesso e controle sobre os recursos de poder – Dahl distingue as sociedades de acordo com seu grau de pluralismo.

Na visão de Dahl, o pluralismo societal seria um dos principais determinantes da sorte da democracia. Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer dos recursos de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Em outras palavras, Dahl e a escola pluralista a que ele se filia creditam a preservação da liberdade política à sobrevivência e à contraposição de inúmeros poderes sociais independentes¹².

As chances da democracia, portanto, dependeriam do grau de pluralismo da sociedade. Este, por seu turno, independia do processo histórico de desenvolvimento. Em outras palavras, Dahl está a sugerir que a ocorrência da estrutura social que Lipset identifica como favorável à democracia não estaria restrita às sociedades modernas. Por exemplo, a maioria dos países hoje desenvolvidos seriam sociedades pluralistas no século XIX e, por isso mesmo, teriam-se tornado democráticos antes de se modernizar. Alemanha, Itália e Japão no século XIX, por seu turno, estariam longe de ser plurais. O mesmo critério – o grau de pluralismo societal – é aplicado aos países subdesenvolvidos, explicando assim casos raros como o da Costa Rica. Isto é, não haveria uma incompatibilidade intrínseca entre democracia e subdesenvolvimento. Da mesma forma, nada impediria que estes países se desenvolvessem e/ou adotassem governos democráticos com sucesso.

Se é verdade que o pluralismo proposto por Dahl permite escapar do deter-

12. A influência de Montesquieu, Madison e Tocqueville sobre o pluralismo são evidentes.

minismo pessimista presente nas formulações caudatárias da teoria da modernização, não é menos verdade que o leitor de *Poliarquia* se ressentia da falta de uma discussão aprofundada do próprio pluralismo. Sobretudo, falta ao livro uma discussão sobre como as sociedades podem mover-se ao longo do contínuo hegemonia-pluralismo¹³. Tudo que Dahl nos diz em *Poliarquia* é que o desenvolvimento econômico contribui para aumentar o grau de pluralismo societal. Dessa forma, o pluralismo acaba por perder muito da sua força, confundindo-se com a teoria da modernização¹⁴.

No entanto, essa “diluição” do pluralismo na teoria da modernização é compensada pela incorporação de variáveis institucionais à análise:

apesar de as instituições terem sido interpretadas, cada vez mais amplamente, por cerca de uma geração, como um mero epifenômeno, este período de reducionismo em ciência política pode estar agora chegando ao fim. Seja como for, para analisar a eficácia governamental em regimes competitivos, creio que se deve dar alguma ênfase às instituições políticas. [...] Nas poliarquias, dois tipos de arranjos institucionais parecem trazer importantes consequências para a “eficácia” do governo. Um desses tem a ver com o relacionamento entre o Executivo e as outras forças políticas importantes do país, inclusive o relacionamento que tem sido frequentemente a fonte de sérios problemas em regimes competitivos – entre o Executivo e o Legislativo. [...] A outra instituição significativa é o sistema partidário.

Não há como exagerar a importância dessa passagem. A diferença com a perspectiva adotada por Lipset e Moore é flagrante. Dahl rompe com o esquema explicativo imposto pela teoria da modernização. Variações institucionais são invocadas para explicar o sucesso da democracia. Ainda que desenvolva pouco esse tema, é impossível não notar que os pontos levantados por Dahl – relações Executivo-Legislativo e sistema partidário – acabaram por se constituir nos pólos estruturadores do movimento neo-institucionalista dos anos 80.

A ruptura de *Poliarquia* com a literatura anterior é claríssima no capítulo dedicado aos efeitos da entrada das massas no sistema político. Nesse capítulo, a

13. O leitor também se ressentia de uma discussão dos métodos que permitem mensurar o grau de pluralismo societal. Vale notar as dificuldades com que Dahl se defronta ao discutir a neutralização do poder coercitivo dos exércitos modernos.

14. Em suas origens, seguindo de perto Tocqueville, o pluralismo enaltece a sobrevivência dos grupos sociais intermediários, vistos como os obstáculos sociais capazes de barrar e limitar o ameaçador poder político concentrado nas mãos do soberano. Onde esses grupos são destruídos, o soberano não encontraria limites à suas pretensões e a liberdade estaria ameaçada. Logo, a modernização terá efeitos radicalmente diversos para a democracia conforme esta acarrete ou não a destruição dos grupos sociais intermediários. Nesses termos, sociedades plurais são contrapostas a sociedades de massa, o destino dos Estados Unidos contraposto ao da Alemanha. É interessante que, em *Poliarquia*, essa distinção não foi explorada, isto é, que uma das proposições centrais do pluralismo não tenha sido sequer invocada.

ênfase, ao contrário de em autores como Huntington e o próprio Lipset, deixa de ser a dificuldade de incorporar as massas ao sistema político, tese tão cara aos estudos orientados pela teoria da modernização. A seqüência a que se refere o título do capítulo diz respeito, tão-somente, a variáveis políticas. A variação possível refere-se à ordem dos avanços em direção à democracia ao longo dos dois eixos que a definem: competição e participação política. A estrutura social não é sequer mencionada. Apenas variáveis políticas são consideradas¹⁵.

Com base em considerações dessa ordem, Dahl oferece uma explicação alternativa para a excepcionalidade dos países desenvolvidos: nestes, a competição precedeu a inclusão política, isto é, nesses países teve lugar a seqüência identificada como mais propícia à democracia. Essa alternativa não estaria mais disponível aos países subdesenvolvidos, posto que não haveria mais como justificar limitações à extensão do sufrágio. Isto é, as dificuldades para a estabilidade democrática nos países subdesenvolvidos decorreriam de razões políticas.

A própria forma como Dahl aborda o problema básico da democracia coloca-o a anos-luz da literatura que o precede. O leitor educado por Lipset, Moore e Huntington é verdadeiramente sacudido pelos axiomas enunciados no capítulo inicial de *Poliarquia*. A democracia, afirma Dahl, é fruto de um cálculo de custos e benefícios feito por atores políticos em conflito. O ponto de partida dessa formulação é a premissa de que todo e qualquer grupo político prefere reprimir a tolerar seus adversários. A questão está em saber se tem forças para tanto, se é vantajoso fazê-lo. A oposição será tolerada pela situação quando para esta última for menos custoso fazê-lo do que aceitar o risco de perder o poder para a primeira em eleições livres. Da mesma forma, a oposição aceita participar da competição eleitoral quando esta opção lhe for menos custosa do que a conquista do poder por meios revolucionários. Nesses termos, como já comentado, a democracia sustenta-se a partir de um equilíbrio de forças, isto é, quando nenhum grupo social está em condições de eliminar os demais. Sobretudo, é fruto de um cálculo de atores políticos inseridos em uma relação estratégica.

Uma vez mais, será difícil exagerar a importância dessa formulação. Em primeiro lugar, cabe notar que a formulação de Dahl representa um forte golpe em explicações culturalistas. A manutenção da democracia não depende da adesão prévia dos atores sociais a determinados valores. A adesão às regras democráticas é circunstancial, contingente. Depende, sobretudo, de considerações estratégicas. Com isso, Dahl abre espaço para que os atores políticos e suas escolhas passem a

15. Para uma confrontação entre argumentos inspirados por Dahl e por Huntington acerca da abertura brasileira, consultar Skidmore, 1991, pp. 324 e ss.

fazer parte do quadro explicativo. Atores políticos tomam decisões, antecipam as conseqüências de seus atos, escolhem instituições políticas; em uma palavra, agem politicamente. E a maneira como atuam desempenha um papel decisivo na obtenção e na manutenção da democracia.

FERNANDO LIMONGI

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meu reconhecimento à Fundação Rockefeller pelo apoio financeiro que ajudou a tornar possível este livro e outros que realizei sobre o tema de governos e oposições. Sou grato também ao Conselho da Universidade de Yale pela ajuda financeira do Fundo de Pesquisa para Assuntos Mundiais Henry L. Stimson e à Universidade de Yale por uma bolsa para pesquisadores seniores que me permitiu concluir o manuscrito.

Os comentários de alguns colegas que leram vários rascunhos em parte ou no todo foram particularmente proveitosos. Entre estes estão Frederick Barghoorn, Robert Dix, William Foltz, Michael Leiserson, Rajni Kothari, Juan Linz e Gordon Skilling, todos eles co-autores de um volume correlato, *Regimes and Oppositions*, e também Hans Daalder, Joseph LaPalombara, Val Lorwin, Nelson Polsby e Stein Rokkan. Gostaria de agradecer aos alunos de meus cursos de graduação e pós-graduação por se submeterem a um contato com o rascunho do manuscrito e manifestarem reações que me foram, muitas vezes, extremamente úteis.

Pela paciência, competência e presteza com que transformaram meus esboços em texto datilografado legível, quero expressar tanto meus agradecimentos quanto minha admiração às senhoras Betty Mauceri, Miriam Swanson e Nancy Hoskins. E uma vez mais aumentei meus débitos para com a senhora Marian Ash por seu trabalho de supervisão editorial na Yale University Press.

R.A.D.

DEMOCRATIZAÇÃO E OPOSIÇÃO PÚBLICA

Dado um regime em que os opositores do governo não possam se organizar aberta e legalmente em partidos políticos para fazer-lhe oposição em eleições livres e idôneas, que condições favorecem ou impedem sua transformação num regime no qual isto seja possível? Este é o assunto do presente trabalho.

CONCEITOS

Como o desenvolvimento de um sistema político que permite oposição, rivalidade ou competição entre um governo e seus oponentes é um aspecto importante da democratização, este livro trata, necessariamente, de um aspecto da democratização. Mas os dois processos – democratização e desenvolvimento da oposição pública – não são, a meu ver, idênticos. Uma descrição completa das diferenças poderia nos levar à abordagem tediosa de um atoleiro semântico. Para evitar este desvio, tomo a liberdade de indicar, muito sumariamente, sem muita explicação ou elaboração, alguns de meus pressupostos.

Parto do pressuposto de que uma característica-chave da democracia é a contínua responsividade do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais. Não pretendo levar em consideração aqui outras características que poderiam ser necessárias para um sistema ser estritamente democrático. Neste livro, gostaria de reservar o termo “democracia” para um sistema

político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, responsivo a todos os seus cidadãos. A esta altura, não devemos nos preocupar em saber se este sistema realmente existe, existiu ou pode existir. Pode-se, seguramente, conceber um sistema hipotético desse gênero; tal concepção serviu como um ideal, ou parte de um ideal, para muita gente. Como sistema hipotético, ponto extremo de uma escala, ou estado de coisas delimitador, ele pode (como um vácuo perfeito) servir de base para se avaliar o grau com que vários sistemas se aproximam deste limite teórico.

Parto do pressuposto também de que, para um governo continuar sendo responsivo durante certo tempo, às preferências de seus cidadãos, considerados politicamente iguais, todos os cidadãos plenos devem ter oportunidades plenas:

1. De formular suas preferências.
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e da coletiva.
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência.

Essas me parecem ser então as três condições necessárias à democracia, ainda que, provavelmente, não sejam suficientes. Em seguida, suponho que para essas três oportunidades existirem para um grande número de pessoas, tal como o número de pessoas abarcado pela maioria dos Estados-nações existentes, as instituições da sociedade devem fornecer pelo menos oito garantias. Elas estão indicadas na tabela 1.1.

Parto ainda do pressuposto adicional de que as conexões entre as garantias e as três oportunidades fundamentais são suficientemente evidentes para dispensar qualquer elaboração adicional¹.

Examinando a lista de oito garantias institucionais, tudo indica que elas deveriam nos proporcionar uma escala teórica em cujo âmbito seria possível ordenar diferentes sistemas políticos. Uma avaliação mais de perto, porém, indica que as oito garantias poderiam ser melhor interpretadas como constituindo duas dimensões teóricas ligeiramente diferentes da democratização.

1. Algumas dessas relações são discutidas em meu trabalho *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, pp. 63-81, e em Robert A. Dahl e Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper, 1953, Caps. 10 e 11.

Tabela 1.1. Alguns requisitos de uma democracia para um grande número de pessoas

Para a oportunidade de:	São necessárias as seguintes garantias institucionais:
I. Formular preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Direito de líderes políticos disputarem apoio 5. Fontes alternativas de informação
II. Exprimir preferências	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos políticos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas
III. Ter preferências igualmente consideradas na conduta do governo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Liberdade de formar e aderir a organizações 2. Liberdade de expressão 3. Direito de voto 4. Elegibilidade para cargos públicos 5. Direito de líderes políticos disputarem apoio <ol style="list-style-type: none"> 5a. Direito de líderes políticos disputarem votos 6. Fontes alternativas de informação 7. Eleições livres e idôneas 8. Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependam de eleições e de outras manifestações de preferência.

1. Tanto historicamente como no presente, os regimes variam enormemente na amplitude com que as oito condições institucionais estão abertamente disponíveis, são publicamente utilizadas e plenamente garantidas ao menos para alguns membros do sistema político que queiram contestar a conduta do governo. Assim, uma escala refletindo essas oito condições nos permitiria comparar regimes dife-

rentes segundo a amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis². Entretanto, como um regime poderia permitir o exercício da oposição a uma parte muito pequena ou muito grande da população, certamente precisaremos de uma segunda dimensão.

2. Tanto histórica como contemporaneamente, os regimes variam também na proporção da população habilitada a participar, num plano mais ou menos igual, do controle e da contestação à conduta do governo. Uma escala refletindo a amplitude do direito de participação na contestação pública nos permitiria comparar diferentes regimes segundo sua inclusividade.

O direito de voto em eleições livres e idôneas, por exemplo, participa das duas dimensões. Quando um regime garante este direito a alguns de seus cidadãos, ele caminha para uma maior contestação pública. Mas, quanto maior a proporção de cidadãos que desfruta do direito, mais inclusivo é o regime.

A contestação pública e a inclusão variam um tanto independentemente. A Grã-Bretanha possuía um sistema altamente desenvolvido de contestação pública no final do século XVIII, mas apenas uma minúscula parcela da população estava plenamente incluída nele até a ampliação do sufrágio, em 1867 e 1884. A Suíça possui um dos sistemas mais plenamente desenvolvidos de contestação pública. Poucas pessoas provavelmente contestariam a visão de que o regime suíço é "altamente democrático". No entanto, a metade feminina da população suíça ainda está excluída das eleições nacionais. Por contraste, a União Soviética ainda não possui quase nenhum sistema de contestação pública, apesar de possuir o sufrágio universal. Na verdade, uma das mudanças mais impressionantes deste século tem sido o virtual desaparecimento de uma total negação da legitimidade da participação popular no governo. Somente um punhado de países não tem conseguido garantir uma votação pelo menos ritualística de seus cidadãos, e de manter ao menos eleições nominais; mesmo os ditadores mais repressivos geralmente se dizem favoráveis, hoje em dia, ao legítimo direito do povo de participar no governo, isto é, de participar na "administração", ainda que não na contestação pública.

É dispensável dizer que, na falta do direito de exercer oposição, o direito de "participar" é despido de boa parte do significado que tem num país onde existe a contestação pública. Um país com sufrágio universal e com um governo totalmente repressivo certamente proporcionaria menos oportunidades a oposições do que um

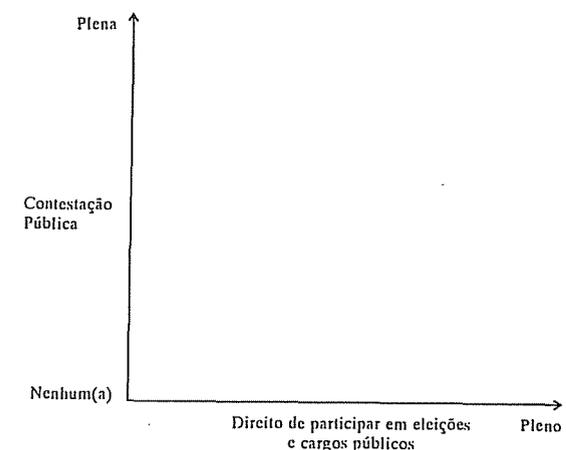
2. Neste livro, os termos liberalização, competição política, política competitiva, contestação pública e oposição pública são usados indiferentemente para aludir a esta dimensão, e regimes com uma classificação relativamente alta nessa dimensão são freqüentemente referidos como regimes competitivos.

país com um sufrágio limitado mas com um governo fortemente tolerante. Conseqüentemente, quando os países são classificados exclusivamente de acordo com sua capacidade de inclusão sem levar em conta as circunstâncias ambientes, os resultados são anômalos. No entanto, desde que tenhamos em mente o fato de que a abrangência do "sufrágio" ou, mais genericamente, de que o direito de participar indica apenas *uma* característica dos sistemas, característica essa que só pode ser interpretada no contexto de outras, ela é útil para distinguir regimes por sua capacidade de inclusão.

Consideremos, então, a democratização como formada por pelo menos duas dimensões: contestação pública e direito de participação (figura 1.1). A maioria dos leitores certamente acredita que a democratização implica mais do que essas duas dimensões; mais adiante discutirei uma terceira dimensão. Mas proponho que se limite a discussão aqui a essas duas. Pois a questão, creio eu, já está colocada: desenvolver um sistema de contestação pública não é necessariamente equivalente à democratização plena.

Para demonstrar mais claramente a relação entre contestação pública e democratização, coloquemos as duas dimensões como na figura 1.2³. Como um regime pode ser teoricamente localizado em qualquer lugar no espaço limitado pelas duas dimensões, fica imediatamente evidente que nossa terminologia para regimes é quase inapelavelmente inadequada, pois se trata de uma terminologia invariavelmente fundada mais na classificação do que no posicionamento relativo.

Figura 1.1 Duas dimensões teóricas de democratização

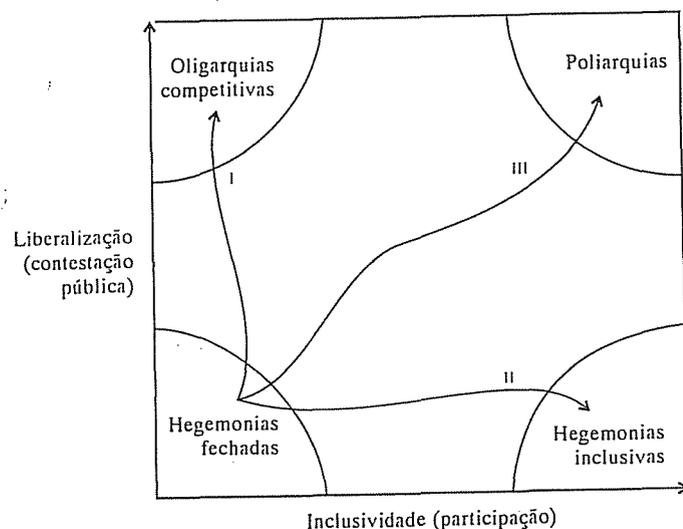


3. Uma lista de 114 países ordenados segundo essas duas dimensões será encontrada no apêndice A, Tab. A-1.

O espaço encerrado por nossas duas dimensões poderia certamente ser subdividido em qualquer número de células, cada uma delas recebendo um nome. Entretanto, os propósitos deste livro tornam redundante uma tipologia elaborada. Em vez disso, permitam-me fornecer um pequeno vocabulário – razoável, espero – que me permitirá falar com suficiente precisão sobre os tipos de mudanças em regimes que pretendo discutir.

Chamarei um regime próximo do canto inferior esquerdo da figura 1.2 de hegemonia fechada. Se um regime hegemônico se desloca para cima, como no caminho I, ele estará se deslocando para uma maior contestação pública. Sem esticar demais o assunto, poderíamos dizer que uma mudança nessa direção envolve a liberalização do regime; alternativamente, poderíamos dizer que o regime se torna mais competitivo. Se um regime muda no sentido de proporcionar uma maior participação, como no caminho II, poderíamos dizer que ele está mudando para uma maior popularização, ou que está-se tornando inclusivo. Um regime poderia mudar ao longo de uma dimensão e não da outra. Se chamarmos um regime próximo do canto superior esquerdo de oligarquia competitiva, então o

Figura 1.2 Liberalização, inclusividade e democratização



percurso I representa uma mudança de uma hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Mas uma hegemonia fechada poderia tornar-se também mais inclusiva sem liberalizar, isto é, sem aumentar as oportunidades de contestação pública, como no percurso II. Neste caso, o regime muda de uma hegemonia fechada para uma inclusiva.

A democracia poderia ser concebida como um regime localizado no canto superior direito. Mas como ela pode envolver mais dimensões do que as duas da figura 1.2, e como (no meu entender) nenhum grande sistema no mundo real é plenamente democratizado, prefiro chamar os sistemas mundiais reais que estão mais perto do canto superior direito de poliarquias. Qualquer mudança num regime que o desloque para cima e para a direita, ao longo do caminho III, por exemplo, pode-se dizer que representa algum grau de democratização. As poliarquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mas incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliarquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.

Vocês vão observar que, apesar de ter nomeado regimes próximos dos quatro cantos, o grande espaço no meio da figura não foi nomeado, nem está subdividido. A ausência de nomes reflete, parcialmente, a tendência histórica de classificar regimes segundo tipos extremos; reflete também meu próprio desejo de evitar uma terminologia redundante. A falta de nomenclatura não significa uma falta de regimes; na verdade, um número preponderante de regimes nacionais, atualmente, no mundo, possivelmente cairia na área média. Muitas mudanças significativas em regimes envolvem pois deslocamentos dentro de, para dentro ou para fora, dessa importante área central, na medida em que esses regimes se tornam mais (ou menos) inclusivos e aumentam (ou reduzem) as oportunidades de contestação pública. Para me referir a regimes dentro dessa grande área interna, apelarei eventualmente para os termos aproximadamente ou quase: um regime aproximadamente hegemônico oferece um pouco mais de oportunidades de contestação pública do que um regime hegemônico; uma quase-poliarquia poderia ser bastante inclusiva mas ofereceria restrições mais sérias à contestação pública do que uma poliarquia plena, ou poderia proporcionar oportunidades de contestação pública comparáveis às de uma poliarquia plena e ser, no entanto, um pouco menos inclusiva⁴.

A necessidade de usar termos como esses subsequentemente, neste livro, atesta a utilidade da classificação; a arbitrariedade das fronteiras entre “pleno” e “próximo” atesta a impropriedade de qualquer classificação. Enquanto tivermos

4. O problema terminológico é formidável pois parece impossível encontrar termos já em uso que não tragam consigo uma grande carga de ambigüidade e de significado adicional. O leitor deve lembrar que os termos aqui utilizados são empregados ao longo de todo o livro, até onde me foi possível, apenas com os significados indicados nos parágrafos precedentes. Alguns leitores certamente resistirão ao termo poliarquia como alternativa para a palavra democracia, mas é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma

claro que os termos são meios úteis mas extremamente arbitrários de subdividir o espaço na figura 1.2, os conceitos servirão a nossos propósitos.

A Questão Recolocada

A questão que abriu este capítulo pode agora ser recolocada da seguinte maneira:

1. Que condições aumentam ou diminuem as chances de democratização de um regime hegemônico ou aproximadamente hegemônico?
2. Mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública?
3. Ainda mais especificamente, que fatores aumentam ou diminuem as chances de contestação pública num regime fortemente inclusivo, isto é, numa poliarquia?

Qualificações

Este livro trata, pois, das condições sob as quais os sistemas de contestação pública são passíveis de se desenvolver e existir. Como a contestação pública é um aspecto da democratização, este livro trata necessariamente, em certa medida, da democratização, como observei no início deste capítulo. Mas é importante lembrar que o enfoque aqui adotado exclui alguns assuntos importantes que seriam considerados numa análise da democratização.

espécie de aproximação imperfeita de um ideal, e a experiência mostra, acredito, que, quando o mesmo termo é usado para ambos, intrometem-se, na análise, uma confusão desnecessária e discussões semânticas essencialmente irrelevantes. No extremo oposto, o termo hegemonia não é inteiramente satisfatório; no entanto, considerando-se o significado que lhe atribuí, o termo hegemônico parece-me mais apropriado do que hierárquico, monocrático, absolutista, autocrático, despótico, autoritário, totalitário etc. O uso que faço do termo "contestação", em "contestação pública", está bem dentro do uso normal (ainda que inusual) da língua inglesa; em inglês, contestação significa contestar, o que significa fazer de algo o objeto de disputa, discussão ou litígio, e seus sinônimos mais próximos são disputar, desafiar ou competir. A utilidade do termo foi-me sugerida inicialmente, porém, por "The Means of Contestation", *Government and Opposition* 1, jan. 1966, pp. 155-174, de Bertrand de Jouvenel. O uso que Jouvenel faz é semelhante ao meu e idêntico ao do termo francês que ele usou no original, significando *débat, objection, conflit, opposition*. No mesmo número desta revista, porém, Ghita Ionescu ("Control and Contestation in Some One-Party States", pp. 240-250) usa o termo em seu sentido mais estreito mas atualmente muito comum, como "o anti-sistema, postulados básicos e permanentes de qualquer oposição com base nas diferenças fundamentais, dicotômicas, de opinião e de ideologias" (p. 241). Esta é uma definição certamente mais restrita do conceito do que a que emprego aqui, e que Jouvenel emprega em seu ensaio, penso eu.

É conveniente pensar a democratização como consistindo de diversas transformações históricas amplas. Uma delas é a transformação de hegemonias e oligarquias competitivas em quase-poliarquias. Este foi, essencialmente, o processo que se operou no mundo ocidental ao longo do século XIX. Uma segunda é a transformação de quase-poliarquias em poliarquias plenas. Foi o que ocorreu na Europa nas quase três décadas que se estenderam do final do século passado até a Primeira Guerra Mundial. Uma terceira é a democratização ainda maior de poliarquias plenas. Este processo histórico coincide, talvez, com o rápido desenvolvimento do Estado de bem-estar democrático que se seguiu à instauração da Grande Depressão; interrompido pela Segunda Guerra Mundial, o processo parece ter-se renovado no final dos anos 60 na forma de rápido crescimento das reivindicações pela democratização de uma grande diversidade de instituições sociais, especialmente entre os jovens.

Este livro trata da primeira e da segunda dessas transformações, mas não da terceira⁵. Quer prospere, quer fracasse, a terceira onda de democratização certamente se mostrará tão importante quanto as outras. Na medida em que acontecerá apenas nos países mais "avançados" e ajudará a configurar o caráter da vida nos países "avançados" no século XXI, para muitas pessoas desses países, a terceira onda poderá perfeitamente parecer mais importante do que as outras. Entretanto, a maior parte do mundo continua aquém da possibilidade dessa particular transformação. Dos 140 países nominalmente independentes existentes em 1969, cerca de duas dúzias eram fortemente inclusivos e possuíam sistemas de contestação pública altamente desenvolvidos: eram poliarquias inclusivas, em suma. Uma outra dúzia ou menos, talvez, eram quase-poliarquias a um alcance razoável da poliarquia plena. É nessas três dúzias de países que a terceira onda deve ocorrer. A possibilidade de algumas não-poliarquias saltarem por cima das instituições da poliarquia e chegarem, de alguma forma, a uma democratização mais plena do que a hoje existente nas poliarquias, como os ideólogos às vezes prometem, parece remota à luz da análise que se segue. Para a maioria dos países, então, o primeiro e o segundo estágios de democratização – e não o terceiro – serão os mais relevantes.

Na verdade, o enfoque deste livro é mais restrito do que uma análise dos dois primeiros estágios da democratização. Aludi a "regimes" e "sistemas de contestação pública". Mas até agora não especifiquei o nível de estrutura política em que regimes e contestação pública podem ser efetivos. Permitam então que enfatize imediatamente que a análise lida aqui com regimes nacionais, isto é, regimes

5. Tratei de alguns aspectos da terceira em *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale University Press, 1970.

tomados ao nível do país, ou, se quiserem, de Estado legalmente independente, ou, para usar termos menos apropriados, da nação ou Estado-nação. Parte da análise seguramente poderia ser aplicada a níveis subordinados de organização social e política como municípios, províncias, sindicatos, empresas, igrejas e coisas assim; parte dela, talvez, poderia até ser relevante para as estruturas políticas que estão emergindo com níveis mais inclusivos – vários tipos de organizações internacionais. Mas a argumentação é desenvolvida tratando especificamente de regimes nacionais.

Novamente, isto seria uma grave omissão num livro sobre democratização. Mesmo da perspectiva da contestação pública, a omissão é importante. Isso porque uma observação casual sugere que os países diferem na amplitude com que proporcionam oportunidades para a contestação e a participação nos processos não só do governo nacional, mas também de várias organizações sociais e governamentais subordinadas. Agora, no tocante ao grau em que as diferenças brutas nas características gerais de unidades subnacionais parecem estar associadas a diferenças na natureza do regime nacional (se ele é ou não uma poliarquia, por exemplo), tentarei levar isso em consideração na análise.

Entretanto, seria razoável insistir em que a análise deveria ir bem mais longe. Uma descrição integral das oportunidades disponíveis para participação e contestação no interior de um país certamente exige que se diga algo sobre as oportunidades disponíveis no interior de unidades subnacionais. A extraordinária tentativa de consentir uma grande dose de autogestão em unidades subnacionais, na Iugoslávia, significa que as oportunidades para participação e contestação são maiores naquele país, apesar do regime de partido único, do que, digamos, na Argentina ou no Brasil. Uma visão abrangente sobre o assunto exigiria então que se atentasse para todas as possibilidades sugeridas na figura 1.3. Com efeito, alguns críticos recentes da democratização incompleta em poliarquias argumentam que ainda que as poliarquias possam ser competitivas em nível nacional, muitas das organizações subnacionais, particularmente as associações privadas, são hegemônicas ou oligárquicas⁶.

Por importante que seja a tarefa de se abordar, além da descrição do regime nacional, as unidades subnacionais, creio que a tentativa de examinar um número muito alentado de países exigiria a esta altura uma análise tão complexa e encon-

6. Cf., em particular, Grant McConnell, *Private Power and American Democracy*, New York, Knopf, 1966; Henry S. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford, Stanford University Press, 1961; e, em certa medida, também Robert Paul Wolff, *The Poverty of Liberalism*, Boston, Beacon Press, 1968.

traria problemas de dados tão catastróficos que tornariam a empreitada altamente insatisfatória. Em princípio, as organizações subnacionais certamente poderiam ser

Figura 1.3 Uma ordenação hipotética de países segundo as oportunidades disponíveis de contestação

		O regime nacional	
		Baixo	Alto
Organizações subnacionais	Alto	III	I
	Baixo	IV	II

- I. Regimes integralmente “liberalizados” ou “competitivos”.
- II. Competitivo em nível nacional, hegemônico no interior de organizações subnacionais.
- III. Competitivo dentro de organizações subnacionais, hegemônico em nível nacional.
- IV. Estruturas políticas integralmente hegemônicas.

localizadas ao longo das duas dimensões ilustradas nas figuras 1.1 e 1.2. Entretanto, o problema não é simplesmente localizar países no espaço hipotético sugerido pela figura 1.3. Primeiro porque aquele espaço diz respeito apenas a uma das duas dimensões principais: a contestação. Obviamente, um procedimento similar seria necessário para a outra dimensão principal: a participação. Mais ainda, mesmo dentro de um país, as unidades subnacionais freqüentemente diferem nas oportunidades que proporcionam para a contestação e a participação. Em muitos países modernos, por exemplo, essas oportunidades são muito maiores nos governos municipais do que nos sindicatos, e maiores nos sindicatos do que nas empresas privadas. Conseqüentemente, seria preciso dividir as unidades subnacionais em algumas categorias: empresas, sindicatos, governos municipais, igrejas, instituições educacionais etc.⁷ A esse estágio, tais requisitos estão, infelizmente, à beira da utopia, razão por que – mais pragmático do que teórico – decidi concentrar a minha atenção no nível nacional.

7. O já clássico estudo de Seymour Martin Lipset, Martin A. Trow e James S. Coleman, *Union Democracy*, Glencoe, The Free Press, 1956, concentra-se no caso desviante de um sindicato onde a contestação e a participação são altas. Descrever e explicar aquele caso desviante no contexto de um único país foi um empreendimento considerável.

Hipóteses

Quando regimes hegemônicos e oligarquias competitivas se deslocam na direção de uma poliarquia, eles aumentam as oportunidades de efetiva participação e contestação e, portanto, o número de indivíduos, grupos e interesses cujas preferências devem ser levadas em consideração nas decisões políticas.

Da perspectiva dos governantes, uma tal transformação traz consigo novas possibilidades de conflito, em decorrência de que seus objetivos (e eles próprios) podem ser substituídos por representantes dos indivíduos, grupos ou interesses recém-incorporados.

O problema de seus opositores é a imagem invertida do problema dos governantes. Qualquer transformação que dê mais oportunidades de os opositores do governo traduzirem seus objetivos em políticas aplicadas pelo Estado traz consigo a possibilidade de conflito com representantes dos indivíduos, grupos ou interesses que eles substituem no governo.

Assim, quanto maior o conflito entre governo e oposição, mais provável é o esforço de cada parte para negar uma efetiva oportunidade de participação à outra nas decisões políticas. Em outras palavras, quanto maior o conflito entre um governo e seus oponentes, mais difícil se faz a tolerância de cada um para com o outro. Como a oposição precisa ganhar o controle do Estado para suprimir os governantes (no momento em que oposição e governo trocaram de papéis), podemos formular a proposição geral como um axioma sobre a tolerância de governos para com seus oponentes:

AXIOMA 1. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a diminuição dos custos esperados da tolerância.

Entretanto, um governo deve considerar também o quanto lhe custaria suprimir uma oposição; pois ainda que a tolerância cobre um preço, a supressão poderia custar muito mais e ser, obviamente, estúpida. Portanto:

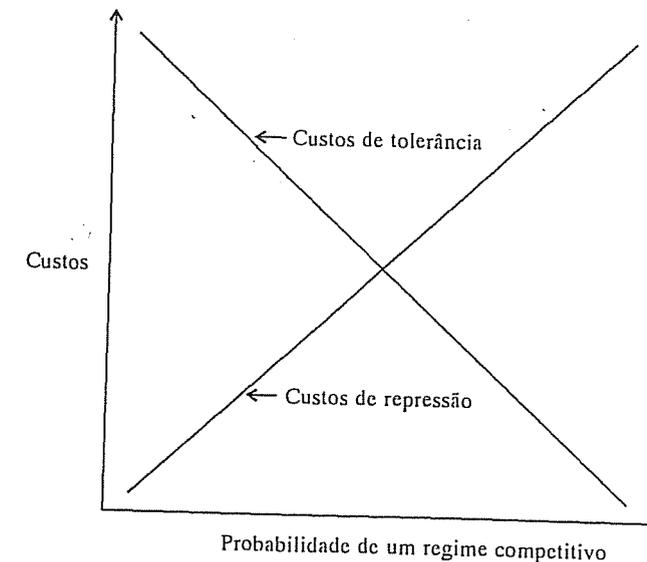
AXIOMA 2. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que crescem os custos de sua eliminação.

Assim, as possibilidades de um sistema político mais competitivo surgir ou durar podem ser pensadas como dependentes de dois conjuntos de custos:

AXIOMA 3. Quanto mais os custos da supressão excederem os custos da tolerância, tanto maior a possibilidade de um regime competitivo.

O axioma 3 pode ser ilustrado graficamente como na figura 1.4.

Figura 1.4



Quanto mais baixos os custos da tolerância, maior a segurança do governo. Quanto maiores os custos da supressão, maior a segurança da oposição. Conclui-se daí que as condições que proporcionam um alto grau de segurança mútua para o governo e as oposições tenderiam a gerar e preservar oportunidades mais amplas para as oposições contestarem a conduta do governo.

A questão colocada logo acima pode agora ser recolocada:

Que circunstâncias aumentam significativamente a segurança mútua de governo e oposições e aumentam assim as possibilidades de contestação pública e de poliarquia?

Antes de tentar responder a esta pergunta, porém, devo considerar uma anterior: qual a importância da poliarquia?

QUAL A IMPORTÂNCIA DA POLIARQUIA?

Certos leitores podem estar inclinados a pensar que as diferenças entre regimes nacionais não são muito importantes. Alguém, por exemplo, poderia compartilhar a opinião daqueles que argumentam, como Gaetano Mosca, que no fim das contas todo regime é dominado por uma minoria governante. Como um sério desafio à crença de que a transformação do regime devem necessariamente se seguir conseqüências portentosas para a população de um país, o ceticismo de Mosca merece ser apoiado. Além do mais, certas coisas que superficialmente parecem mudanças no regime, às vezes não são absolutamente mudanças no regime mas simples mudanças de pessoal, de retórica e provisões constitucionais vazias.

Ainda assim, poucas pessoas parecem dispostas a adotar consistentemente o ponto de vista de que as diferenças em regimes – diferenças entre poliarquia e hegemonia inclusiva, por exemplo – são basicamente desprezíveis. Com efeito, creio que esta opinião é mais freqüentemente esposada por intelectuais que são genuinamente democratas liberais ou radicais desapontados com os fracassos evidentes de poliarquias ou quase-poliarquias; e que, inversamente, intelectuais que efetivamente vivenciaram experiências em regimes hegemônicos duramente repressivos raramente argumentam que as diferenças entre regimes são triviais. Os exemplos mais expressivos são fornecidos, talvez, por intelectuais italianos como Mosca e Croce que passaram suas vidas atacando o lamentável e nitidamente

imperfeito regime parlamentarista vigente na Itália antes do fascismo. Apesar de o sistema político italiano ter percorrido o clássico caminho da oligarquia competitiva à poliarquia inclusiva nos setenta anos transcorridos entre a unificação e o fascismo, os defeitos do *trasformismo* nos assuntos políticos e o *incivismo* generalizado dos italianos na vida pública foram ofuscantes demais para permitir que o regime parlamentarista ganhasse forte sustentação. Entretanto, mesmo esse regime altamente imperfeito era, ao ver de Mosca, diferente do fascismo em muitos aspectos essenciais – e, com toda sua imperfeição, melhor que o fascismo. Em seu último discurso ao Senado italiano, em 1925, Mosca confessou que ele falava

com uma certa emoção porque, sejamos francos, estamos participando dos ritos fúnebres de uma forma de governo. Eu jamais imaginara que seria eu a fazer a oração fúnebre do regime parlamentarista... eu, que sempre tomei uma atitude dura para com ele, sou obrigado a lamentar sua partida... Pode-se dizer, com toda sinceridade: o regime parlamentarista era melhor.

Mas ele não teve a permissão de beber o veneno amargo numa grande manifestação de desgosto, pois viveu até 1941 e quase testemunhou assim a desintegração final daquela malfadada nova ordem. Quanto a Croce, que inicialmente saudou o fascismo, ele acabaria admitindo que durante todo aquele tempo em que despejara seu desprezo pelo regime parlamentarista,

nunca lhe parecera remotamente possível que a Itália pudesse se deixar despojar da liberdade que tanto lhe custara e que sua geração havia considerado uma conquista permanente.

E, por volta de 1945, Gaetano Salvemini, que na condição de intelectual de opiniões radicais havia sido um crítico mordaz da Itália de Giolitti, não duvidava de que, apesar de todos os seus defeitos, o regime parlamentarista era muito melhor, na atualidade e em potencial, do que o regime que o sucedeu. “Quanto aos resultados da ditadura fascista em comparação com os da democracia italiana em formação”, concluiu, “eles estão aqui, diante de nossos próprios olhos. Esperemos que os italianos não sejam os únicos a aprender com esta aterradora experiência”¹.

1. A citação de Mosca está em James Meisel, *The Myth of the Ruling Class*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1958, pp. 225-226. A de Croce está em Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, p. 37; a aceitação inicial do fascismo por Croce é discutida em Sartori, *Croce Etico-Político e Filosofo della Libertà*, Florença, Università degli Studi, s.d., pp. 191 e ss. A afirmação de Salvemini está no ensaio introdutório a A. William Salamone, *Italy in the Giolittian Era: Italian Democracy in the Making, 1900-1914*, Filadélfia, University of Pennsylvania Press, 1945, 1960. O breve ensaio de Salvemini argumenta, efetivamente, que o governo representativo tal como estava surgindo na Itália comparava-se muito desfavoravelmente com a Inglaterra e os Estados Unidos. Sua avaliação é resumida em sua afirmação de que “A democracia italiana teria necessitado de mais

Ainda que testemunhas oculares desse gênero não provem a questão, elas previnem contra a aceitação da noção fácil de que as mudanças de regime político não têm muita importância. Suspeito de que a análise responsável do alcance e das condições sob as quais as mudanças de regimes “importam” exigiria um livro, e pretendo renunciar a este esforço nesta obra. Mais ainda, se as teorias e os dados para determinar as condições mais favoráveis ao desenvolvimento de diferentes regimes estão longe do satisfatório, eles estão num estado ainda mais deplorável no tocante às diferenças nas conseqüências (nas “saídas”, segundo o jargão corrente da ciência política) dos diferentes regimes. No entanto, há boas razões para se pensar que a transformação de um regime de uma hegemonia num regime mais competitivo ou de uma oligarquia competitiva numa poliarquia tem resultados significativos.

1. Para começar, existem as liberdades liberais clássicas que são uma parte da definição de contestação pública e de participação: oportunidades de exercer oposição ao governo, formar organizações políticas, manifestar-se sobre questões políticas sem temer represálias governamentais, ler e ouvir opiniões alternativas, votar secretamente em eleições em que candidatos de diferentes partidos disputam votos e depois das quais os candidatos derrotados entregam pacificamente os cargos ocupados aos vencedores etc. Nas poliarquias bem-estabelecidas, essas liberdades há muito perderam seus atrativos como uma causa nova, para não falar de qualquer apelo revolucionário. Familiares, imperfeitas, claramente insuficientes para garantir uma boa sociedade, trivializadas ao longo de muitas gerações pelos excessos retóricos, elas são facilmente entendidas como uma herança de significado bastante modesto. Seus valores certamente parecem maiores aos que os perderam ou nunca os tiveram. Foram liberdades desse tipo que críticos do regime parlamentarista pré-fascista na Itália, como Mosca, Croce e Salvemini, consideraram tão tranquilos que não conseguiram prever o quão opressiva se tornaria a Itália sob um novo regime. Foi em grande medida para expandir liberdades dessa espécie

uma geração de tentativa e erro para se tornar, não uma ‘democracia perfeita’, mas sim uma ‘democracia menos imperfeita’. A crise que se seguiu à Primeira Guerra Mundial, porém, foi fatal para o processo democrático” (p. XX). Salvemini prossegue dizendo: “Olhando retrospectivamente para a obra do cruzado depois de trinta anos, percebo que não tenho nada a lamentar. Devo reconhecer, porém, que eu teria sido mais sábio se tivesse sido mais moderado em minhas críticas ao sistema de Giolitti. Meu conhecimento dos homens que vieram depois de Giolitti, tanto na Itália como nos países em que vivi nos últimos vinte anos, convenceram-me de que se Giolitti não foi melhor, também não foi pior do que muitos políticos não-italianos que o seguiram. Pois enquanto nós, cruzados italianos, o atacávamos da esquerda acusando-o de ser – e ele era – um corruptor da democracia italiana em formação, outros o assediavam da direita porque ele era democrático demais para seu gosto. Nossa crítica não ajudou, pois, a dirigir a evolução política da vida pública italiana para formas menos imperfeitas de democracia, mas sim para a vitória daqueles grupos militaristas, nacionalistas e reacionários que consideraram, mesmo a democracia de Giolitti, perfeita demais.”

que as forças liberalizantes agiam na Tchecoslováquia antes de sua revolução ser interrompida e revertida pelos soviéticos. Muitas das oposições à ditadura de Franco, na Espanha, uniram-se em torno do objetivo de conquistar liberdades como essas para seu país.

2. A participação ampliada combinada com a competição política provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre aqueles que conquistam cargos públicos através de eleições – especialmente cargos parlamentares. Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos. Assim, quando o sufrágio estreito de uma oligarquia competitiva se estendeu às classes médias, o número de líderes partidários e parlamentares saídos das classes médias aumentou. Algo do gênero ocorreu quando as classes trabalhadoras foram emancipadas, particularmente em países onde os partidos trabalhistas e socialistas conquistaram uma grande fatia dos votos da classe operária². Quando a Reconstrução permitiu o sufrágio aos negros do Sul, depois da Guerra Civil norte-americana, os habitantes negros do Sul começaram a ocupar cargos pela primeira vez; quando a Reconstrução se encerrou, os negros desapareceram da vida pública. Quando começaram a recuperar o sufrágio, depois do sancionamento da Lei de Direitos Civis de 1964, eles começaram novamente a conquistar cargos públicos³.

2. Há grande riqueza de evidências sobre essas mudanças, mas, até onde sei, nenhuma análise comparativa. Os estudos sistemáticos e de largo fôlego incluem o de Mattei Dogan, "Political Ascent in a Class Society: French Deputies 1870-1958", em Dwaine Marvick, ed., *Political Decision-Makers: Recruitment and Performance*, Glencoe, The Free Press, 1961, pp. 57-90; e de W. L. Guttsman, *The British Political Elite*, Londres, MacGibbon and Key, 1963. Sobre as mudanças operadas na Grã-Bretanha após 1832, as evidências são amplas mas aparentemente assistemáticas. Entretanto, comparem-se os dados de Sir Lewis Namier sobre membros do Parlamento vindos dos municípios em 1761 em *The Structure of Politics at the Accession of George III*, 2. ed., Londres, Macmillan, 1961, pp. 84 e ss, com W. Ivor Jennings, *Parliament*, Cambridge, Cambridge University Press, 1939, Tabela II, p. 38, e com Guttsman, *The British Political Elite*. Sobre mudanças na composição das classes sociais e ocupacionais no Parlamento italiano de 1909 a 1963 (o sufrágio universal foi introduzido em 1913 e a representação proporcional, em 1919), ver S. Somogyi, L. Lotti, A. Predieri e G. Sartori, *Il Parlamento Italiano 1946-1963*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963, pp. 160-162, 168-169 e 197-200. Sobre diferenças, na Argentina, entre os níveis socioeconômicos dos parlamentares dos partidos conservadores que dominaram o Parlamento antes do sufrágio universal, instituído em 1911, e dos partidos Radical e Socialista, que conquistaram uma maioria de assentos depois das eleições de 1916, ver Darío Canton, "Universal Suffrage as an Agent of Mobilization", trabalho apresentado no VI Congresso Mundial de Sociologia, Evian, França, set. 1966, p. 24.
3. O sufrágio negro e suas conseqüências sob a Reconstrução são discutidos em C. Vann Woodward, *The Burden of Southern History*, New York, Vintage Books, 1960, pp. 98-103. Sobre o período recente, dados do Projeto de Educação do Eleitor do Southern Regional Council mostram que, no verão de 1968, as porcentagens de negros inscritos para votar aumentaram enormemente. As porcentagens, com as correspondentes porcentagens de brancos inscritos mostradas entre parênteses, eram: Alabama, 56,7

Isto não significa que a liderança política e os parlamentos sejam sempre uma amostra representativa das diversas camadas socioeconômicas, ocupações e outros agrupamentos de uma sociedade. Eles nunca o são. Nos corpos legislativos contemporâneos, as ocupações profissionais e de classe média estão numericamente sobre-representadas; as ocupações em trabalhos fabris estão sub-representadas (mesmo entre representantes de partidos trabalhistas, socialistas e comunistas), assim como muitas outras categorias – agricultores e donas-de-casa, por exemplo⁴. Mesmo que a "classe política" não seja uma boa amostragem das categorias econômicas e sociais de um país – e muitos defensores da democracia representativa argumentariam que ela não precisaria nem deveria sê-lo⁵ –, a ampliação do sufrágio junto à competição política torna, porém, os parlamentos, em particular, e a liderança política, em geral, consideravelmente mais representativos no sentido puramente estatístico.

3. Na medida em que um sistema torna-se mais competitivo ou mais inclusivo, os políticos buscam o apoio dos grupos que agora podem participar mais facilmente da vida política. A resposta de políticos à existência de novas oportunidades de participação e de contestação pública é diversificada e tem efeitos de longo alcance. Descrevi, mais atrás, uma dessas: apresentar candidatos de quem os eleitores sintam-se, de alguma forma, mais "próximos". Outra é adaptar retórica, programa, política e ideologia ao que se acredita que sejam os desejos ou interesses

(82,5); Arkansas, 67,5 (75,2); Flórida, 62,1 (83,8); Geórgia, 56,1 (84,7); Louisiana, 59,3 (87,9); Mississippi, 59,4 (92,4); Carolina do Norte, 55,3 (78,7); Carolina do Sul, 50,8 (65,6); Tennessee, 72,6 (81,3); Texas, 83,1 (72,3); Virgínia, 58,4 (67,0). Para esses Estados como um todo, os totais eram 62,0 (78,1). Southern Regional Council, Voter Education Project, "Voter Registration in the South, Summer, 1968" Atlanta, Southern Regional Council, 1968. No verão de 1969, cerca de 473 representantes negros haviam sido eleitos em Estados do Sul, incluindo 17 prefeitos e 200 vereadores. "Black Elected Officials in the Southern States", memorando para membros selecionados da American Political Science Association, 12 de agosto de 1969, de Emory F. Via, Director, Labor Program, Southern Regional Council, Inc.

4. Sobre a Grã-Bretanha, ver W. L. Guttsman, "Changes in British Labour Leadership", em *Political Decision-Makers*, pp. 91-137. Sobre dados a respeito de candidatos e membros da Câmara dos Comuns nos anos 50 e 60, ver J. Blondel, *Voters, Parties and Leaders*, Baltimore, Penguin, 1963, pp. 135-145, e Peter G. J. Pulzer, *Political Representation and Elections, Parties and Voting in Great Britain*, New York, Praeger, 1967, pp. 67 e ss. Sobre o Parlamento italiano no pós-guerra, ver Sartori et al., *Il Parlamento Italiano*, pp. 93-97. Sobre os parlamentares belgas em 1964, ver F. Debuyst, *La Fonction Parlementaire en Belgique: Mecanismes d'Access et Images*, Bruxelas, CRISP, 1966, pp. 90-109. Debuyst apresenta também tabelas comparando a formação profissional de membros dos legislativos nacionais em Bélgica, França, Grã-Bretanha, Itália e Estados Unidos (Senado) (p. 110), e as porcentagens em diversos partidos socialistas e comunistas europeus de parlamentares da baixa classe média ou de ocupações operárias ou funcionários de partidos (p. 113).
5. E.g., Hanna Fenichel Pitkin, *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press, 1967, Cap. 4, pp. 60-91.

dos grupos, segmentos ou camadas até então não representados. Assim, a ascensão de partidos socialistas e trabalhistas na Europa Ocidental está intimamente ligada à concessão do sufrágio às camadas trabalhadoras urbanas e rurais. Quando os partidos políticos eram relativamente livres para se organizar antes de o sufrágio ser ampliado, como acontecia em muitos países que hoje são poliarquias, o sufrágio universal estava entre as primeiras reivindicações dos partidos socialistas e trabalhistas. Tão logo as classes trabalhadoras conquistaram o direito de voto, esses partidos naturalmente direcionaram de início a maior parte de seus esforços para a mobilização dessas camadas.

A competição e a inclusividade provocam mudanças no próprio sistema partidário. As mudanças mais drásticas e visíveis ocorrem, certamente, quando um regime hegemônico de partido único é rapidamente substituído por uma poliarquia: a hegemonia do partido único repentinamente cede lugar a dois ou mais partidos concorrentes, como na Itália, na Alemanha e no Japão no final da Segunda Guerra Mundial. Países onde as oportunidades de participação e contestação se expandem durante um período mais longo apresentam um desenvolvimento um tanto similar em câmera lenta. Quando o sufrágio vai além dos notáveis e de sua clientela, os velhos partidos e facções baseados principalmente nas relações sociais entre os notáveis – em laços familiares, de classe, residência, estilo de vida e tradição – são substituídos ou suplementados por partidos mais eficazes em atrair as classes médias. O processo novamente se repete quando as classes trabalhadoras alcançam o sufrágio. Na Grã-Bretanha, os velhos *Whigs* cederam lugar aos *Liberals* depois da Lei de Reforma de 1832; as Leis de Reforma de 1867 e 1884 facilitaram a formação e o crescimento do Partido Trabalhista (*Labor*). Na Noruega, a disputa sobre a mobilização dos camponeses nos anos 1860 e 1870 provocou o desenvolvimento de coalizões eleitorais e parlamentares da esquerda e da direita. A disputa sobre o sufrágio masculino e sua conquista, em 1900, gerou novos partidos. Enquanto a velha direita se transformava no Partido Conservador e a velha aliança de esquerda se fragmentava em seus principais componentes, liberais, fundamentalistas cristãos rurais e fazendeiros, o Partido Trabalhista conquistava uma grande parcela das classes trabalhadoras⁶. Ainda que os detalhes variem de país para país, parece emergir um padrão similar sempre que a poliarquia evolui durante um período considerável de tempo.

6. Cf. Stein Rokkan, "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 70-115, esp. pp. 75-81.

Os partidos também mudam de estrutura e organização. Como já tem sido assinalado, a necessidade de mobilizar um eleitorado maior aciona o desenvolvimento de organizações partidárias "modernas". Isso porque, na medida em que o eleitorado cresce, os arranjos tradicionais, geralmente informais, que funcionaram perfeitamente com um minúsculo grupo de eleitores (muitos dos quais estavam, de qualquer forma, sob o domínio dos notáveis) são simplesmente inadequados. Para um partido sobreviver numa nova situação de competição, ele precisa alcançar seus membros, seguidores e potenciais eleitores com organizações ao nível do bairro, seção, célula, e coisas assim. Muitas dessas formas hoje familiares de organização partidária foram desenvolvidas inicialmente no país onde primeiro se estabeleceu o sufrágio de massa – os Estados Unidos –, mas elas surgem rapidamente sempre que a competição política ocorre em meio a um sufrágio amplo. Na Grã-Bretanha, por exemplo, a formação de associações locais conservadoras e liberais e a famosa Convenção de Birmingham veio nos calcanhares do amplo sufrágio criado em 1867 e da introdução da votação secreta, em 1872⁷.

A mudança na organização dos partidos e sua crescente penetração em áreas urbanas e rurais provocam mudanças ainda maiores na vida política. Intensificam-se a competição e a participação políticas. Na medida em que os partidos nacionalmente organizados se lançam na mobilização de seus eleitores, o número de eleições não disputadas ou não partidárias declina. E a competição por membros, simpatizantes e eleitores aumenta a politização do eleitorado, pelo menos nos estágios iniciais; a participação eleitoral, por exemplo, provavelmente será mais alta em distritos eleitorais onde há partidos concorrentes⁸.

7. Ver, por exemplo, Pulzer, *Political Representation*. Sobre a origem da "criada" do Partido Conservador, a União Nacional, como uma organização para atrair os novos trabalhadores urbanos emancipados, ver R. T. McKenzie, *British Political Parties*, Londres, Heinemann, 1955, pp. 146 e ss. Sobre as associações liberais e a Convenção de Birmingham, ver Sir Ivor Jennings, *Party Politics*, vol. 2, *The Growth of Parties*, Cambridge, Cambridge University Press, 1961, pp. 134 e ss.
8. Novamente faltam dados nacionais comparativos. Na Grã-Bretanha, o número de distritos eleitorais sem disputa de eleições parlamentares era de 57% em 1835, 43% em 1868 e 23% em 1880. Pulzer, *Political Representation*, pp. 61-62. Na Noruega, na medida em que o Partido Trabalhista criou unidades para mobilizar eleitores em nível local (comunas), os oponentes descobriram que era preciso fazer o mesmo; assim, de 1900 em diante, o número de comunas rurais com eleições pluralistas não-partidárias declinou (de 78% em 1901 para 2% em 1959), ao passo que o número com duas ou mais listas partidárias concorrentes aumentou. O comparecimento eleitoral foi marcadamente mais baixo em comunas com eleições pluralistas não-partidárias do que naquelas com representação proporcional e listas partidárias. Cf. Stein Rokkan e Henry Valen, "The Mobilization of the Periphery: Data on Turnout, Party Membership e Candidate Recruitment in Norway", em Stein Rokkan, ed., *Approaches to the Study of Political Participation*, Bergen, The Chr. Michelsen Institute, 1962, pp. 111-158, esp. Tabs. 2, 2.1 e 2.2, pp. 144-145. Ver também Torstein Hjellem, "The Politicization of Local Government: Rates of Change, Conditioning Factors, Effects on Political Culture", *Scandinavian Political Studies* 2, 1968: 69-93, Tabs. 1 e 2, pp. 73-74.

4. Em qualquer país, quanto maiores as oportunidades de expressar, organizar e representar preferências políticas, maior a variedade de preferências e interesses passíveis de representação na política. Em um determinado país e determinado momento, portanto, o número e a variedade das preferências e interesses representados na atividade política provavelmente serão maiores se o regime político for uma poliarquia do que se for um regime misto, e maiores sob um regime misto do que sob uma hegemonia. Daí que, em qualquer país, a transformação de uma hegemonia num regime misto ou numa poliarquia, ou de um regime misto numa poliarquia, provavelmente aumentaria o número e a variedade de preferências e interesses representados na política⁹.

5. As conseqüências para as políticas governamentais de patamares de participação e de contestação pública mais baixos infelizmente são obscuras. Os estudos de âmbito nacional se defrontam com imensas dificuldades nessa área. Até mesmo os estudos sobre variações de programas, políticas e variáveis socioeconômicas entre os cinquenta Estados norte-americanos não produziram, até agora, resultados concludentes sobre o grau em que as variações nas orientações políticas se relacionam com as variações na competição e na participação políticas – muito embora o leque de diversidade dessas variáveis todas será certamente bem mais estreito do que entre países¹⁰. Devido ao poderoso impacto de fatores, como o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país nas políticas governamentais, as características de seus sistemas social e econômico e de suas tradições, é perfeitamente possível que o caráter do regime tenha pouco efeito independente na maioria das políticas governamentais.

Provavelmente teremos de examinar outros fatores para descobrir o impacto dos regimes na política, em particular no quanto o governo adota políticas que envolvem graves coerções físicas sobre quantidades relativamente grandes de

9. Desenvolvi este tópico mais amplamente na introdução de *Regimes and Oppositions*, New Haven, Yale University Press, 1971.

10. As primeiras análises estatísticas revelaram que as variáveis políticas como participação eleitoral e competição partidária tinham pouco a ver com as políticas estaduais; o fator explanatório mais poderoso foi o nível de desenvolvimento socioeconômico como o indicado, por exemplo, pela renda *per capita*. (Thomas R. Dye, *Politics, Economics and the Public*, Chicago, Rand McNally, 1966, e Richard E. Dawson e James A. Robinson, "Inter-party Competition, Economic Variables and Welfare Policies in the American States", *Journal of Politics* 25, 1963: 265-289). Ver também Ira Sharkansky, *The Politics of Taxing and Spending*, Indianápolis, Bobbs-Merrill, 1969, pp. 121-145. Análises mais recentes indicam, porém, que as variáveis políticas repercutem. (Charles F. Cnudde e Donald J. McCrone, "Party Competition and Welfare Policies in the American States", *American Political Science Review* 53, set. 1969: 858-866; Ira Sharkansky e Richard I. Hofferbert, "Dimensions of State Politics, Economics, and Public Policy", *idem*, pp. 867-878; e Brian R. Fry e Richard F. Winters, "The Politics of Redistribution", *idem*, 54, jun. 1970: 508-522).

peças. Quanto menores os obstáculos à contestação pública e maior a proporção da população incluída no sistema político, mais dificuldade terá o governo de um país em adotar e aplicar políticas que exijam o exercício de sanções extremas contra uma porção maior do que uma pequena porcentagem da população; e menos provável, também, que o governo tente fazê-lo.

As evidências sobre este tópico são impressionistas. Entretanto, até onde me é dado saber, poliarquia alguma jamais adotou políticas envolvendo algo no grau e amplitude de coerção usados durante a coletivização forçada do campo, na União Soviética, em 1931-1932, quando milhões de pessoas foram deportadas para campos de trabalhos forçados na Sibéria, ou morreram de fome ou executadas. Os expurgos de Stalin nos anos trinta submeteram outros tantos milhões à prisão, à tortura e à morte¹¹. A política de extermínio de judeus e de todos os adversários políticos de Hitler é por demais conhecida. As mudanças de liderança e de políticas básicas em regimes hegemônicos geralmente provocam derramamento de sangue considerável. Quando a Indonésia mudou de uma ditadura pró-comunista para uma anticomunista, em outubro de 1965, calcula-se que pelo menos um quarto de milhão de pessoas perdeu suas vidas no espaço de alguns meses¹². No final de 1969, cerca de 116 000 pessoas suspeitas de simpatizar com os comunistas tinham sido encarceradas¹³.

Não pretendo defender que uma tal coerção maciça ocorre inevitavelmente em hegemonias nem, fatalmente, em regimes mistos, mas apenas que o risco é significativo, enquanto as poliarquias estariam imunes a ela. A aparente exceção, que mais facilmente se destaca, confirma efetivamente este ponto. No capítulo 6, defenderei que, para os brancos coagirem os negros no Sul dos Estados Unidos, o

11. Provavelmente jamais teremos dados confiáveis sobre esses assuntos. Em sua famosa carta, o físico russo Andrei D. Sakharov indica que a cifra de até 15 milhões de mortes atribuídas a Stalin é aceita por muitos intelectuais russos (*New York Times*, 22 jul., 1968, p. 15). Em seu relato meticulosamente detalhado mas não hostil, Robert Conquest calcula que a coletivização produziu "cerca de 5,5 milhões de mortes por fome e doenças derivadas da fome", ao passo que "cerca de 3 milhões parecem ter morrido no novo sistema de campos de trabalho em expansão". Conquest cita "a mais cuidadosa estimativa" da população dos campos de trabalho como "essencialmente no nível de 5 milhões" em 1933-1935, e em 6 milhões em 1935-1937; ele aceita "a cifra de 8 milhões de expurgados nos campos, em 1938". Daqueles que estavam nos campos em 1936-1938, ele calcula que "cerca de 3 milhões" morreram (*The Great Terror, Stalins Purge of the Thirties*, Nova York, Macmillan, 1968, pp. 23-24, 333, 335-336).

12. Donald Hindley, que realizou entrevistas na Indonésia de maio a dezembro de 1967, afirma que "ao todo, talvez 250 000 pessoas tenham sido mortas, um número igual foi lançado nas prisões e construíram-se, rapidamente, campos de concentração". Numa nota de rodapé, porém, ele afirma que "observadores estrangeiros bem-informados calcularam o número de mortos em até 1 milhão" ("Dilemmas of Consensus and Division: Indonesian Search for a Political Format", *Government and Opposition* 4 Winter 1969: 79).

13. *New York Times*, 22 jun. 1970, p. 8.

Sul teve de desenvolver um duplo sistema, espécie de poliarquia para brancos e hegemonia para negros. É importante considerar a distinção, não para efeito de manipulações lógicas, pureza de definição ou “salvar” a poliarquia a qualquer custo, mas precisamente devido à generalização empírica que ela reforça: se os negros libertados tivessem podido participar do sistema de contestação pública, no Sul, acredito que eles não poderiam ter sido submetidos à repressão sistemática pela coerção e pelo terror pois compunham uma minoria numericamente muito expressiva. Foi somente com sua exclusão forçada da poliarquia que o sistema de coerção e terror pôde ser mantido no Sul. E foi precisamente na mesma medida em que a população negra foi excluída que a poliarquia não foi plenamente inclusiva, nos Estados Unidos¹⁴. Ela foi, com efeito, menos inclusiva do que a maioria das outras poliarquias posteriores à Primeira Guerra Mundial pois, acompanhando a adoção generalizada do sufrágio universal, nenhum outro país com um regime poliárquico (com as exceções de Suíça e a poliarquia transitória na Argentina) continha um grupo excluído de dimensão comparável. (Não seria inteiramente despropositado definir poliarquia como regime exigindo um grau de inclusividade maior do que o atingido nos Estados Unidos; neste caso, este país teria de ser classificado como uma quase-poliarquia.)

O exemplo dos Estados Unidos sugere um tópico final sobre as conseqüências de regimes para a política. Não creio que as poliarquias tenham mais consideração do que outros regimes com as pessoas efetivamente privadas de direitos de cidadania. Entre esses grupos excluídos estavam (e, em certa medida, ainda estão) os negros que vivem no Sul dos Estados Unidos, mas em toda poliarquia os estrangeiros que vivem fora das fronteiras daquele determinado país são excluídos. Ainda que não haja motivos para considerá-los piores, os países com regimes poliárquicos provavelmente não são melhores do que outros países no atendimento dos interesses de pessoas fora de suas fronteiras.

6. Pode-se especular sobre outras possíveis conseqüências das diferenças em regimes. É possível, por exemplo, que em períodos de tempo prolongados, as diferenças de regime possam agir sobre crenças, atitudes, cultura e personalidades. Como veremos no capítulo 8, estas geralmente são tratadas como variáveis intervenientes ou independentes que afetam regimes. Mas também é razoável supor que há uma interação recíproca entre fatores desse tipo e o caráter de um regime: se esses fatores afetam as possibilidades de um determinado tipo de regime, com o

14. Os negros do Sul constituíam 10,3% da população total dos Estados Unidos, em 1900, 8,4% em 1920 e 6,8% em 1950. (U. S. Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Washington, DC, Government Printing Office, 1961, pp. 7 e 12).

tempo a natureza do regime influencia crenças, atitudes, cultura e, talvez, até mesmo as personalidades que provavelmente se desenvolverão no país. Há possibilidades fascinantes e significativas ao longo dessas linhas, mas são tantas as hipóteses alternativas plausíveis e todavia impossíveis de se apreciar à luz de evidências satisfatórias, que não levarei este assunto adiante, neste livro.

A força do argumento, porém, está bastante clara. Parece evidente que regimes diferentes provocam conseqüências diferentes. Embora certas pessoas possam refutar a importância dessas conseqüências, pelo menos os defensores da poliarquia e seus adversários concordam que as conseqüências são significativamente diferentes e importantes. Se as conseqüências da poliarquia não fossem diferentes das da não-poliarquia, ou se as conseqüências não fossem importantes, não haveria razão para defender a poliarquia contra uma ditadura de partido único – ou o inverso. Provavelmente a maioria dos leitores concordará também que as conseqüências – particularmente a primeira – são importantes.

A origem da controvérsia sobre o valor relativo da poliarquia *versus* regimes hegemônicos ou mistos pode não estar tanto nos resultados a serem esperados em termos de contestação pública e inclusão discutidos mais acima, quanto nas conseqüências para outros valores. Por exemplo, tem-se argumentado que regimes de partido único são desejáveis na maioria dos países africanos porque o regime de partido único expressa um consenso ou uma solidariedade natural, ou porque é preciso alcançar o desenvolvimento econômico para construir uma nação das diversas subculturas do país, ou para garantir a estabilidade política. Como mostrou convincentemente S. E. Finer, alguns desses argumentos parecem autocontraditórios – não se pode defender logicamente o partido único como uma expressão de consenso “natural” e igualmente argumentar que ele é necessário para construir a solidariedade nacional a partir da diversidade e da desarmonia tribais; todas as vantagens alegadas dos regimes de partido único parecem desmentidas pelos fatos¹⁵.

Mas não é minha intenção aqui criar um caso para a poliarquia. Considero suficiente se consegui mostrar que a redução dos obstáculos à contestação pública e o aumento da parcela de população capacitada a participar terão conseqüências importantes. Muitos concordarão, creio eu, não só em que essas conseqüências são importantes, mas também que elas são igualmente desejáveis, que os benefícios freqüentemente (quando não sempre) superam as conseqüências adversas, e que o ganho líquido, nesses casos, vale o esforço.

15. S. E. Finer, “The One-Party Regimes in Africa: Reconsiderations”, *Government and Opposition* 2, jul.-ago. 1967: 491-508.

O esquema conceptual que utilizo neste livro reflete um compromisso (ou, como parecerá a outros, um viés) a favor da poliarquia e contra regimes menos democratizados. (O que pode não estar visível, já que é menos relevante para o tema deste livro, é um viés a favor também de uma maior democratização das poliarquias.) No entanto, não parto do pressuposto de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é invariavelmente desejável. Que fique clara aqui minha convicção de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é freqüentemente desejável; minha convicção oferece um dos motivos para examinar o tema deste livro e formular as questões centrais e os conceitos, como faço. No sentido exato da palavra, porém, alguém poderia tratar das questões colocadas neste livro e usar os conceitos aqui estabelecidos sem qualquer pressuposto sobre a desejabilidade de qualquer particular direção de mudança. Na verdade, mesmo alguém que defenda uma posição extrema de que uma mudança da hegemonia para a poliarquia *nunca* é desejável, gostaria de entender, acredito, as condições exigidas para impedir tal mudança. Neste sentido, a análise pretende ser independente de meus compromissos e simpatias para com a poliarquia – ainda que, dadas as dificuldades na análise dos dados, neste estágio, posso não ter sido plenamente bem-sucedido.

Finalmente, quero deixar claro que não fiz qualquer suposição de que uma virada da hegemonia para a poliarquia é historicamente inevitável. Assim como o advento da terceira onda de democratização permanece duvidoso e poderia levar, inclusive, a um estreitamento regressivo das oportunidades de contestação pública hoje disponíveis nas poliarquias, seria absurdo supor que alguma espécie de lei histórica de desenvolvimento impõe, às sociedades, uma transição inevitável da hegemonia política à contestação pública – ou, aliás, na direção oposta. Como os Estados-nações modernos têm mostrado movimentos nas duas direções, alguns poucos casos conhecidos bastam para refutar qualquer lei simplista de desenvolvimento unidirecional. Pode-se meditar, por exemplo, sobre as histórias de Argentina, Brasil, Alemanha, Itália, União Soviética, Tchecoslováquia e Japão. Uma das implicações da análise neste livro, como veremos, é que as condições mais favoráveis para a poliarquia são comparativamente incomuns e não são fáceis de se criar.

Voltando agora à questão colocada no final do último capítulo – que condições aumentam significativamente as possibilidades de contestação pública e de poliarquia? – devo analisar nos capítulos seguintes as conseqüências de sete conjuntos de condições: seqüências históricas, grau de concentração na ordem socioeconômica, nível de desenvolvimento socioeconômico, desigualdade, clivagens subculturais, controle estrangeiro e crenças de ativistas políticos.

SEQÜÊNCIAS HISTÓRICAS

Podem-se conceber os processos históricos como tendo dois aspectos relevantes para nossa questão central: o caminho ou a seqüência específicos de transformações de um regime e a maneira como um novo regime é inaugurado.

O Caminho para a Poliarquia

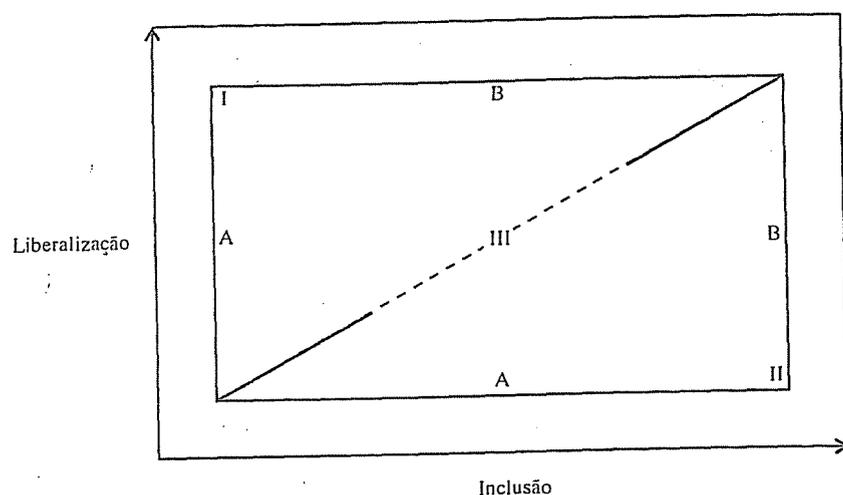
Será importante a seqüência?¹ Algumas seqüências serão mais passíveis do que outras de conduzir à segurança mútua e, desta forma, facilitar a mudança para um regime mais poliárquico? As duas figuras introduzidas no capítulo anterior para representar as duas dimensões da democratização de que estamos tratando permitem, certamente, um número infinito de caminhos. A história traçou alguns deles. Mas mesmo que tivéssemos de limitar nossa imaginação pela história e pelo senso comum, seguramente descobriríamos e inventaríamos mais caminhos do que poderíamos lidar. A modesta preocupação de trabalhar com uma teoria razoavel-

1. É esta também a questão central em Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*, Boston, Beacon Press, 1966. Entretanto, como o subtítulo sugere, Moore concentrou-se em variáveis diferentes e em seqüências históricas mais longas. Além do mais, ele opta por ignorar a experiência de países menores com fundamentos que não considero persuasivos (p. XIII).

mente parcimoniosa e manejável impele-me a um enfoque mais concentrado. Começarei considerando então apenas três caminhos possíveis para a poliarquia:

- I. A liberalização precede a inclusividade:
 - A. Uma hegemonia fechada aumenta as oportunidades de contestação pública e assim se transforma numa oligarquia competitiva.
 - B. A oligarquia competitiva transforma-se então numa poliarquia pelo crescimento da inclusividade do regime.
- II. A inclusividade precede a liberalização:
 - A. Uma hegemonia fechada torna-se inclusiva.
 - B. A hegemonia inclusiva transforma-se então numa poliarquia pelo aumento das oportunidades de contestação pública.
- III. Atalho: Uma hegemonia fechada é abruptamente transformada em poliarquia por uma repentina concessão de sufrágio universal e direitos de contestação pública.

Figura 3.1 Alguns caminhos no sentido da poliarquia



Esses três caminhos estão representados na figura 3.1. O primeiro é uma aproximação nítida dos caminhos tomados pela Inglaterra e pela Suécia². O

2. Seus caminhos evidentemente não foram tão esquemáticos como o diagrama sugere. Por exemplo, até começarem a se fazer sentir os efeitos da Lei de Reforma de 1832, em muitos distritos eleitorais, os candidatos patrocinados pelos notáveis ganhavam sem terem adversários nas eleições. "Das 22 cidades com mais de 1 000 eleitores, 11 tiveram eleições em 1761; das 22 cidades com 500-1 000 eleitores, 12; enquanto dos 201 distritos eleitorais ingleses restantes, apenas 18: i.e., mais da metade dos distritos

segundo é aproximadamente o caminho tomado pela Alemanha do Império até Weimar. O terceiro é aproximadamente o caminho tomado na França de 1789 a 1792 (ainda que, dadas as diversas restrições ao direito de voto e à liberdade de organização, o ponto final seria mais precisamente descrito, talvez, como uma quase-poliarquia)³.

Provavelmente, a seqüência mais comum entre as poliarquias mais antigas e mais estáveis tem sido alguma aproximação do primeiro caminho, isto é, a política competitiva precede a expansão da participação⁴. Em consequência, as regras, as práticas e a cultura da política competitiva desenvolveram-se primeiramente entre

maiores tiveram disputa, e cerca de um em cada dez de todos os outros distritos" Sir Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, Londres, Macmillan, 1961, p. 83). Já em 1830, as eleições nos condados geralmente não apresentavam disputa: "Nos quarenta condados da Inglaterra e do País de Gales, houve apenas nove disputas eleitorais em 1830, o mesmo número que em 1820; e em 1831, houve onze, uma a mais do que em 1826. Na maioria dos condados, os grandes proprietários rurais nomeavam os candidatos, muito freqüentemente, através de acordos entre eles para evitar a despesa de uma disputa eleitoral e a perturbação da paz no condado" (Sir Ivor Jennings, *Party Politics* Cambridge, Cambridge University Press, 1961, p. 81). Mesmo em 1833, quando ocorreu a primeira eleição nos termos da Lei de Reforma, não houve disputas em quase um terço dos distritos. (*Idem*, p. 84, n. 1).

3. Cerca de 60% dos adultos do sexo masculino tinham o direito de votar nos termos da lei eleitoral de 1789. Sob um sistema de eleição indireta, esses "cidadãos ativos" escolhiam delegados que, por sua vez, elegiam os deputados. Apesar das controvérsias sobre esta cifra, provavelmente não mais do que 45% dos adultos do sexo masculino poderiam qualificar-se como delegados. Cf. R. R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution: The Challenge*, Princeton, Princeton University Press, 1959, apêndice V, pp. 522 e ss., e Peter Campbell, *French Electoral Systems and Elections, 1789-1957*, Londres, Faber and Faber, 1958, pp. 50-57. A lei eleitoral de 1792, que embasou a eleição da Convenção, introduziu o sufrágio masculino apesar de conservar as eleições indiretas; a Constituição de 1793 dispôs sobre o sufrágio universal masculino, mas aquela Constituição jamais foi aplicada. "Em todas as eleições deste período, grandes quantidades de eleitores não votaram. Em 1792, votaram apenas 700 000 de um eleitorado de 7 000 000. Nos referendos sobre as constituições sucessivas, entre um terço e cinco sextos do eleitorado se abstiveram. Durante a República, a corrupção, a fraude, a intimidação e a violência eram praticadas pelos candidatos de todas as facções e seus apoiadores... os eleitores com opiniões equivocadas eram impedidos de votar; cidadãos que poderiam ter opiniões equivocadas eram privados do direito de voto" (Campbell, p. 57). Mais ainda, a Lei Le Chapelier proibia organizações econômicas de trabalhadores (e também, em princípio, quando não na prática, de empresários e comerciantes) (Val R. Lorwin, *The French Labor Movement*, Cambridge, Harvard University Press, 1954, p. 4).
4. Obviamente, esta descrição sumária ignora variações que em outro contexto seriam vitais para explicar diferenças em sistemas europeus contemporâneos – os sistemas partidários, por exemplo. A análise mais abrangente de que tenho conhecimento sobre os diferentes caminhos históricos de países europeus e suas conseqüências políticas, pode ser encontrada no trabalho de Stein Rokkan. Cf. seu "The Comparative Study of Political Participation", em A. Ranney, ed., *Essays on the Behavioral Study of Politics*, Urbana, University of Illinois Press, 1962, pp. 45-90; "Mass Suffrage, Secret Voting, and Political Participation", *Arch. Eur. Sociol.* 2, 1961: 132-152; "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments" (com S. M. Lipset), em Stein Rokkan e Seymour Martin Lipset, eds., *Party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press, 1967, pp. 1-64; e "The Structuring of Mass Politics in the Smaller European Democracies: A Developmental Typology", trabalho apresentado à International Political Science Association, Bruxelas, set. 1967.

uma pequena elite, e a transição crítica da política não partidária para a competição partidária também ocorreu inicialmente dentro do grupo restrito. Apesar de esta transição raramente ter sido fácil, e de os conflitos partidários serem frequentemente ásperos e duros, a severidade do conflito era restringida pelos laços de amizade, família, interesse, classe e ideologia que permeavam o grupo restrito de notáveis que dominava a vida política do país. Mais tarde, na medida em que novas camadas sociais eram admitidas na política, elas eram mais facilmente socializadas nas normas e práticas da política competitiva já desenvolvida entre as elites, e geralmente aceitavam muitas, se não todas, as garantias mútuas evoluídas no curso de muitas gerações. Conseqüentemente, nem os estratos mais novos, nem os governantes, que estavam ameaçados de perder seus cargos, sentiam que os custos da tolerância fossem altos o suficiente para suplantar os custos da repressão, particularmente porque a repressão provocaria a destruição de um sistema bem desenvolvido de segurança mútua.

Os dois outros caminhos são mais perigosos e pelo mesmo motivo: chegar a um sistema viável de segurança mútua é uma questão difícil, na melhor das hipóteses; quanto maior for o número de pessoas e a variedade e disparidade dos interesses envolvidos, mais difícil é a tarefa e maior o tempo por ela exigido. A tolerância e a segurança mútua são mais passíveis de se desenvolver entre uma pequena elite partilhando perspectivas comuns do que entre uma coleção grande e heterogênea de líderes representando camadas sociais com objetivos, interesses e visões largamente diferentes. Por isso, é mais provável que o primeiro caminho ofereça condições mais favoráveis que os outros dois para gerar transformações estáveis partindo da hegemonia na direção da poliarquia. O terceiro caminho encurta drasticamente o tempo para o aprendizado de habilidades e entendimentos complexos e para se chegar ao que pode ser um sistema extremamente sutil de segurança mútua. O segundo caminho exige que o sistema de segurança mútua seja trabalhado, não dentro de uma elite pequena e relativamente homogênea, mas entre representantes que refletem todo o espectro de camadas sociais e perspectivas políticas da sociedade, ou pelo menos, de grande parte dela.

Parece haver poucos casos inquestionáveis, se é que houve algum, em que o atalho foi percorrido com sucesso⁵. Certamente, na Itália, na Alemanha e no Japão,

5. O caso da Dinamarca parece ser um tanto anômalo, mas conheço muito pouco a seu respeito para fazer uma apreciação válida. Pela Constituição de 1665, o poder do monarca era absoluto, e nos dois séculos seguintes o país foi governado por uma administração altamente centralizada comandada pelo rei. A revolução de julho de 1830, na França, persuadiu o rei a estabelecer quatro assembleias provinciais para fins consultivos. Sob o estímulo da revolução de 1848, o monarca proclamou uma Constituição que atribuía poder legislativo ao Rigsdag. O sufrágio foi concedido a todos os homens com 30 anos ou

uma hegemonia existente foi destruída por conquista militar na Segunda Guerra Mundial, e o regime hegemônico foi substituído, durante a ocupação que se seguiu à derrota, por uma poliarquia inclusiva. Mas estes casos são profundamente ambíguos, pois, nos três países, uma transição para a política competitiva já havia sido feita antes da tomada ditatorial do poder, e algumas das tradições antigas da política competitiva ressurgiram depois da destruição da ditadura. No Japão, a preservação da monarquia ajudou também a emprestar alguma legitimidade tradicional ao novo regime de política competitiva. Além disso, em cada um dos casos, a ditadura não foi destruída de dentro mas de fora por uma derrota militar esmagadora; as forças de ocupação baniram da vida pública, pelo menos temporariamente, os representantes da velha ditadura, e, durante alguns anos, elas decidiram todas as questões fundamentais. Por todas essas razões, e outras, certamente, os novos regimes não foram assolados por conflitos fatais sobre legitimidade surgidos de pretensões dos representantes do velho regime. No entanto, esses três casos mostram que, sob certas condições altamente incomuns, uma virada abrupta da hegemonia para a poliarquia pode resultar em regimes toleravelmente estáveis. As condições, entretanto, podem se mostrar historicamente únicas.

O segundo caminho também é arriscado. Quando o sufrágio é ampliado *antes* das artes da política competitiva terem sido assimiladas e aceitas como legítimas entre as elites, a busca de um sistema de garantias mútuas provavelmente será complexa e consumirá tempo. Durante a transição, quando surge um conflito, nenhum dos lados pode estar inteiramente confiante de que é seguro tolerar o outro. Como as regras do jogo político são ambíguas e a legitimidade da política competitiva é fraca, os custos da supressão podem não ser exageradamente altos. O perigo está em que, antes de um sistema de segurança mútua ter sido criado entre os disputantes, o regime competitivo emergente mas precário pode ser substituído por uma hegemonia governada por um dos disputantes.

mais, exceto àqueles que trabalhavam como criados e ajudantes agrícolas sem moradia própria e àqueles que recebiam ou tinham recebido ajuda por pobreza. Neste sentido, a Dinamarca realmente tomou um atalho. Entretanto, o voto na Câmara Baixa era público, por elevação da mão; o voto para a Câmara Alta era indireto e pela Constituição de 1866 os grandes proprietários rurais e os cidadãos que pagavam mais impostos obtinham uma influência dominante na Câmara Alta. Além do mais, o monarca recusou-se a aceitar o princípio segundo o qual seus ministros eram responsáveis pelo Parlamento; após 1901, a responsabilidade existia *de facto* e, após 1915, *de jure*. A Constituição de 1915 estabelecia também o sufrágio universal para homens e mulheres de 29 anos ou mais e abolia o sufrágio privilegiado para a Câmara Alta. Assim, a Dinamarca tomou um atalho, em 1849, rumo a um sufrágio amplo e um aumento considerável das oportunidades de contestação pública, mas retardou por meio século a transição final para a oitava garantia constitucional listada na Tab. 1.1. A experiência política dinamarquesa tem sido submetida a tão poucas análises sistemáticas que não tenho clareza sobre como ela se encaixa no assunto desta seção.

Apesar de o primeiro caminho parecer o mais seguro dos três, ele provavelmente não será seguido no futuro pois, como já temos observado, a maioria dos países com regimes hegemônicos já é inclusiva. Apenas uma minoria muito pequena de países nega o sufrágio a mais de 10% de seus cidadãos do sexo masculino e, provavelmente, não mais do que meia dúzia de monarquias tradicionais e ditaduras recusou-se a conceder qualquer sufrágio. Além do mais, o sufrágio parece se expandir mais facilmente do que se contrair; historicamente, o processo tem ocorrido tipicamente numa direção: uma vez concedido, ele raramente é tirado. A esse respeito, as oscilações ocorridas na França, de 1789 a 1848, entre um sufrágio amplo ou universal masculino e um eleitorado restrito, parecem incomuns. Mesmo os poucos regimes ora existentes que ainda não concederam o sufrágio a seus cidadãos, provavelmente não trilharão o primeiro caminho. Isso porque, se as reivindicações de inclusão e liberalização começarem a ameaçar o regime, a liderança será inquestionavelmente tentada a fazer a concessão menos dispendiosa: concedendo o sufrágio eles podem vestir a hegemonia com os símbolos e parte da legitimidade da “democracia” – um custo baixo, inicialmente, para os líderes.

A argumentação pode ser sintetizada, até aqui, em quatro proposições:

1. O primeiro caminho é mais passível do que os outros de produzir o grau de segurança mútua exigido para um regime estável de contestação pública.
2. Mas o primeiro caminho já não está aberto para a maioria dos países com regimes hegemônicos.
3. Daí que a liberalização de quase-hegemonias correrá um sério risco de fracassar devido às dificuldades, sob as condições de sufrágio universal e política de massa, de construir um sistema de segurança mútua.
4. O risco de fracasso pode ser reduzido, porém, se os passos no sentido da liberalização forem acompanhados de uma busca dedicada e transparente de um sistema viável de garantias mútuas.

Inaugurando o Regime Competitivo

Terá importância a maneira pela qual um regime é inaugurado? Entendo por inauguração a aplicação de poder, influência ou autoridade para introduzir e legitimar um regime – neste caso, um regime competitivo. Nesta acepção, inauguração enfatiza processos transicionais que estão, conceptualmente falando, em algum ponto entre os caminhos na direção da poliarquia de que tratamos há pouco e a manutenção do regime depois que ele foi inaugurado. Apesar de não serem nítidas as distinções entre caminhos, inauguração e manutenção em seus limites,

o conceito de inauguração⁶ nos ajuda a enfocar um elemento importante no desenvolvimento de regimes competitivos.

Um meio de decidir sobre a importância da inauguração é considerar alguns dos meios importantes pelos quais as poliarquias ou quase-poliarquias foram inauguradas no passado. As formas principais parecem ser:

- I. No interior de um Estado-nação já independente
 - A. O velho regime é transformado através de processos evolutivos: o novo regime é inaugurado por líderes governantes, que atendem pacificamente (mais ou menos) às reivindicações por mudanças e participação na inauguração da poliarquia ou quase-poliarquia.
 - B. O velho regime é transformado por revolução: o novo regime é inaugurado por líderes revolucionários que derrubam o velho regime e instalam uma poliarquia ou quase-poliarquia.
 - C. O velho regime é transformado por conquista militar: depois de uma derrota militar, as forças de ocupação vitoriosas ajudam a inaugurar uma poliarquia ou quase-poliarquia.
- II. Num país até então dependente subordinado a outro Estado
 - D. O velho regime é transformado por processos evolutivos: o novo regime é fomentado entre a população local, cujos líderes inauguram a poliarquia ou quase-poliarquia sem um movimento de independência nacional ou uma luta séria contra o poder colonial.
 - E. O velho regime é transformado como parte da luta por independência nacional, no curso de uma “revolução” contra o poder colonial: o novo regime é inaugurado por líderes de um movimento de independência nacional que instalam a poliarquia ou quase-poliarquia durante ou depois de uma bem sucedida luta pela independência nacional.

Exemplos da inauguração de poliarquias são dados na tabela 3.1.

Embora os exemplos da tabela 3.1 mostrem que não houve um processo uniforme de inauguração de poliarquias, eles sugerem também que várias alternativas podem não ser igualmente auspiciosas. Um número desproporcionalmente grande de poliarquias estáveis com alto grau de consenso parece ter surgido do primeiro modo, pela evolução pacífica no interior de um Estado-nação, ou do quarto modo, pela evolução pacífica no interior de um país dependente. Provavelmente, o motivo disto é que a evolução pacífica pode mais facilmente resultar numa poliarquia sustentada por um sentimento generalizado de legitimidade. Na medida

6. Devo agradecer a meu colega Juan Linz por sua insistência sobre a relevância do modo com que um regime competitivo é inaugurado.

em que os governantes sujeitam-se pacificamente (no todo) e participam das mudanças, eles ganham aprovação, a legitimidade ligada ao regime anterior é transferida intacta para o novo regime e o processo de mudança pacífica, tão importante para a poliarquia, ganha em legitimidade.

Tabela 3.1. Processos de inauguração de poliarquias

I. No interior de um Estado-nação já independente	
A. Através de processos evolutivos	
	Bélgica
	Chile
	Costa Rica
	Dinamarca
	Grã-Bretanha
	Holanda
	Japão (Restauração Meiji dos anos 30)
	Noruega
	Suécia
	Suíça
	Uruguai
B. Pelo colapso ou afastamento revolucionário do velho regime	
	Alemanha (1919)
	Áustria, Primeira República (1918)
	Espanha (1931)
	França (1789-1792, 1848, 1870)
C. Por conquista militar (todas depois da Segunda Guerra Mundial)	
	Áustria, Segunda República
	Itália
	Japão
	República Federal Alemã
II. No interior de um Estado dominado	
D. Através de processos evolutivos	
	Austrália
	Canadá
	Filipinas
	Islândia
	Nova Zelândia
E. Por uma luta pela independência nacional	
	Estados Unidos
	Finlândia
	Índia
	Irlanda
	Israel

Em comparação com o primeiro processo, o segundo – inauguração depois de um colapso abrupto ou de uma derrubada revolucionária do velho regime – é infreqüente: nos três casos mais notáveis – a Revolução Francesa, a Alemanha de Weimar e a República espanhola – à revolução ou ao colapso seguiu-se um regime instável que logo retornou à hegemonia. Esta reversão terá sido acidental? Provavelmente não, pois onde a evolução pacífica não pode acontecer ou não acontece e a revolução ocorre, a legitimidade do novo regime é mais passível de contestação. Um colapso súbito do velho regime deixa o novo sem um legado de legitimidade; uma inauguração revolucionária do novo legitima o uso da revolução contra ele mesmo. Os anos mais críticos, então, são provavelmente os primeiros, quando a legitimidade do novo regime ainda está em questão e as lealdades ao velho regime ainda estão vivas.

O terceiro processo tem levado, até agora, a poliarquias surpreendentemente estáveis nos quatro únicos países em que ocorreu a inauguração da poliarquia por conquista, em tempos recentes. Alguns dos possíveis motivos para a estabilidade das poliarquias inauguradas sob o controle dos Aliados depois da Segunda Guerra Mundial já foram sugeridos; sugiro também que esses podem ser casos históricos únicos.

O quinto processo é aquele com que a maioria dos norte-americanos está mais familiarizada e, pelo menos retoricamente, ao qual é mais simpática. Assim como nos Estados Unidos, também na Finlândia, na Irlanda, na Índia e em Israel, o movimento de independência misturou nacionalismo com a ideologia do governo representativo e do liberalismo político. Desta forma, a ideologia da democracia foi reforçada pela ideologia do nacionalismo: atacar a democracia representativa era atacar a nação. O êxito do movimento pela independência nacional liquidou, em grande medida, os principais defensores da legitimidade do antigo regime. Agentes, em sua maioria, do poder colonial, eles ou retornaram a seus países de origem, ou se exilaram permanentemente da nova nação, como foi o caso dos Tories, que se deslocaram para o Canadá depois da Revolução Americana. Ou então, como aconteceu no caso da Irlanda e do Ulster, os que teriam constituído uma minoria descontente no novo país continuaram sendo uma parte do velho.

No futuro, porém, é pouco provável que poliarquias estáveis sejam inauguradas pelo quinto processo. Em primeiro lugar, em muitos dos novos Estados em que o sentimento de nacionalidade é fraco, os líderes de movimentos nacionalistas que durante a luta pela independência proclamaram a meta da democracia, posteriormente, como líderes da nova e frágil nação, vêem a oposição organizada como uma ameaça à integridade do país. Nos novos Estados, então, o nacionalismo não encoraja tanto a tolerância a discordâncias e oposições quanto oferece uma justi-

ficativa pronta e aceitável para a intolerância e a repressão⁷. (Vale lembrar que nos Estados Unidos, durante todo o transcurso de sua história nacional, os temores sobre nacionalidade e lealdade resultaram em tentativas – às vezes bem-sucedidas – de reprimir dissidências. A relação entre nacionalismo, lealdade e medo de dissensão, nos Estados Unidos, é lindamente simbolizada pelo nome original da organização oficial que exibiu mais plenamente hostilidade a dissensões: Comitê de Atividades Antiamericanas da Câmara de Representantes dos Estados Unidos.)

Uma limitação ainda mais importante à quinta estratégia pode ser o fato de os desdobramentos mundiais a terem tornado obsoleta. Com o desaparecimento dos impérios coloniais, a maior parte do mundo consiste agora de Estados nominalmente soberanos. Em um mundo de Estados independentes já não há muitas oportunidades para movimentos de independência nacional para inaugurar regimes mais competitivos.

Com efeito, as opções parecem estar ainda mais restritas. O desaparecimento dos impérios coloniais reduziu também as oportunidades de um quarto processo de inauguração. É bem verdade que o terceiro processo – via conquista militar – é improvável; portanto, as alternativas mais prováveis reduzem-se às duas primeiras: nos regimes hegemônicos existentes, um sistema mais competitivo terá de ser inaugurado, seja por evolução, seja por revolução. O simples fato de o processo revolucionário trazer um alto risco de fracasso não significa que ele não será tentado, mas as revoluções provavelmente onerarão os novos regimes com sérios conflitos sobre legitimidade e com isso criarão, desde o início, uma alta probabilidade de regressão para um governo hegemônico.

No futuro, pois, assim como no passado, as poliarquias e quase-poliarquias estáveis resultarão, mais provavelmente, de processos evolutivos bastante lentos do que da derrubada revolucionária de hegemonias existentes⁸.

Se esta interpretação parece indevidamente restritiva, não custa lembrar que entre a maioria das poliarquias hoje bem-estabelecidas, onde existe uma elevada tolerância a oposições de todos os tipos, a transformação foi acentuadamente lenta. Na Grã-Bretanha, uma oposição “formada” ainda era ilegal e ilegítima no final do século XVII. Um século mais tarde, a idéia de uma oposição mais ou menos

7. Edward Shils, “Opposition in the New States of Asia and Africa” e Hans Daalder, “Government and Opposition in the New States”, *Government and Opposition* 1, jan. 1966: 175-226.

8. A ênfase de Moore na importância vital da revolução violenta como estágio no caminho para a democracia é, a meu ver, enganosa, particularmente se for aplicada ao processo de inauguração. Moore salienta veementemente a Guerra Civil inglesa, a Revolução Francesa e – um caso muito duvidoso – a Guerra Civil americana. *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, *passim*. Seu argumento aqui, penso eu, é enfraquecido por sua crença de que a experiência dos países pequenos é um tanto irrelevante. A questão é a seguinte: irrelevante para quê?

organizada mas “leal” ao governo de Sua Majestade, no Parlamento, ganhou uma legitimidade considerável⁹. Mas outro século se passou até a Grã-Bretanha evoluir para seu atual sistema de eleitorado amplo. Em outros países, como a França, as tentativas de cortar caminho neste lento processo evolutivo através da revolução produziram, às vezes, oposições duradouras ao novo regime. Vale lembrar também que, em 1968, a União Soviética celebrou o 50º aniversário da Revolução Bolchevique. Apesar de a hegemonia extrema do período stalinista ter sido substituída, a União Soviética ainda não se transformou numa quase-hegemonia, e a inauguração de uma quase-poliarquia parece estar a bem mais de uma geração de distância, mesmo para os observadores otimistas.

O fato de terem se desenvolvido poliarquias e hegemonias de partido único, no século XX, significa que nem a evolução nem a revolução podem ocorrer em completo isolamento dos modelos existentes que eram bastante desconhecidos e teriam sido incompreensíveis no século XVIII. Uma oposição leal, um sistema bipartidário, uma ditadura de partido único não precisam ser reinventados como se não houvessem modelos a copiar. Nenhum país precisa tatear no escuro durante séculos de experiência sem qualquer idéia clara sobre as instituições elementares necessárias para um regime altamente liberalizado: partidos competitivos e eleições sem obrigatoriedade de voto não são meramente uma meta, e sim um fato. Da mesma forma, quando uma quase-poliarquia desmorona, os líderes antidemocráticos não precisam se atabalhoar atrás de uma fórmula de partido único.

As conseqüências disso para o processo inaugural são pouco claras. Um processo evolutivo que leve à poliarquia no futuro não precisa, e provavelmente não pode, consumir os séculos que foram necessários na Grã-Bretanha, na Suécia e em outros lugares. Já existem modelos “testados” para oferecer, às sociedades modernas, regimes tão radicalmente diferentes como uma hegemonia unificada em sua forma mais totalitária ou uma poliarquia inclusiva com uma tolerância extraordinária a todos os tipos de oposições. A disponibilidade desses modelos “testados”, que não precisam ser reinventados, pode ocasionalmente facilitar a rápida transformação de regimes e até mesmo oscilações de um extremo a outro dentro de um período histórico muito curto: observem-se os casos de Itália, Alemanha e Japão entre, digamos, 1919 e 1950.

A argumentação desta seção pode ser resumida nas seguintes proposições:

1. O processo de inauguração mais auspicioso para uma poliarquia é o que transforma formas e estruturas hegemônicas legítimas nas formas e estruturas

9. Ver Archibald Foord, *His Majesty's Opposition*, Oxford, Oxford University Press, 1964.

adequadas à competição política, evitando assim produzir clivagens duradouras ou dúvidas generalizadas sobre a legitimidade do novo regime.

2. O processo inaugural mais passível de levar a este resultado é a evolução pacífica no interior de um Estado-nação independente ou de uma nação quase-independente que alcance a independência sem um movimento de independência nacional.

3. O processo de inauguração menos auspicioso para uma poliarquia é o que deixa um grande segmento do corpo de cidadãos contrário à legitimidade da política competitiva.

4. Este resultado é provável quando uma poliarquia é inaugurada por uma guerra civil ou revolução em que um grande segmento da população, que sustenta a legitimidade do velho regime ou nega a legitimidade do novo, é derrotado, mas ainda assim incorporado como cidadãos no novo regime.

5. O declínio dos impérios coloniais e a improvável repetição das circunstâncias que facilitaram a introdução da poliarquia nos países derrotados pelos Aliados no final da Segunda Guerra Mundial significam que, no futuro, as principais opções disponíveis são a evolução ou a revolução no interior de um Estado-nação já independente.

6. A presença de modelos de poliarquia e de hegemônias de partido único, no mundo, provavelmente tem um impacto no processo de inauguração de regimes, mas seus efeitos são imprevisíveis. No mínimo, sua presença provavelmente eleva as expectativas de que os regimes podem ser rapidamente transformados em qualquer direção.

7. Todavia, em países sem um legado recente de experiência no funcionamento de uma política competitiva, a transformação de regimes hegemônicos em poliarquias provavelmente vai continuar sendo um processo lento, medido em gerações.

8. A extensão do processo provavelmente pode ser reduzida e as perspectivas de uma transformação estável aumentam se os processos inaugurais forem acompanhados pela busca de um sistema interno de segurança mútua.

A ORDEM SOCIOECONÔMICA: CONCENTRAÇÃO OU DISPERSÃO?

Que diferença faz a ordem social e econômica? As chances de um regime hegemônico transformar-se num regime mais competitivo são maiores em algumas ordens socioeconômicas do que em outras? As chances de uma poliarquia manter-se dependem da ordem socioeconômica?

Hipóteses

No primeiro capítulo, introduzi um axioma mais ou menos auto-evidente afirmando que é mais provável que um governo tolere uma oposição quando os custos esperados de sua supressão aumentam e os custos esperados da tolerância diminuem. Como os custos de tolerância e supressão são, por sua vez, dependentes dos recursos relativos disponíveis para o governo e para a oposição, é evidente que:

AXIOMA 4. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta na medida em que os recursos disponíveis do governo para a supressão declinam em relação aos recursos de uma oposição.

Ora, os principais recursos usados por governos para eliminar oposições são de dois tipos gerais: meios violentos de coerção, persuasão e indução, tipicamente

empregados por forças policiais e militares; e meios não-violentos de coerção, persuasão e indução, ou, como aqui serão chamados, sanções socioeconômicas, especialmente na forma de controle sobre os recursos econômicos, os meios de comunicação e os processos de educação e socialização política. Donde:

AXIOMA 5. A probabilidade de um governo tolerar uma oposição aumenta com a redução da capacidade de o governo usar de violência ou sanções socioeconômicas para eliminar uma oposição.

Dois tipos de circunstâncias muito gerais podem reduzir a capacidade de um governo fazer uso de violência ou de sanções socioeconômicas contra uma oposição. Primeiro, esses fatores às vezes deixam de estar disponíveis como recursos políticos. Esta possibilidade é particularmente relevante para a violência contra oponentes do governo exercida por forças policiais e militares, pois a polícia e as forças militares podem ser efetivamente muito pequenas ou, o que representa quase a mesma coisa, tornarem-se tão despolitizadas que já não possam ser usadas por líderes políticos para fins políticos internos. Segundo, esses (e outros) recursos políticos podem estar tão amplamente dispersos que nenhum grupo unificado, inclusive o governo (ou algum grupo unificado de líderes no governo), tem um monopólio sobre eles.

Assim, no século XVIII, as forças policiais e militares "profissionais" da Grã-Bretanha, com exceção da Marinha, não só estavam dispersas por todos os condados, onde ficavam sujeitas ao controle da pequena nobreza local, como também estavam efetivamente muito próximas da inexistência. O principal instrumento de violência organizada da Grã-Bretanha era a Marinha, sobre a qual o governo gozava de um controle monopolístico, mas ela não constituía um instrumento efetivo de coerção interna. Os Estados Unidos desenvolveram-se numa poliarquia sem um exército ou uma força policial nacional permanentes e com uma distribuição muito ampla de armas de fogo entre seus cidadãos. Mesmo que a polícia ocasionalmente se envolvesse na política nas comunidades americanas, o controle sobre ela estava amplamente disperso por inúmeros governos locais espalhados por todo o país. Na Suíça, com a defesa do país a cargo do serviço militar universal, formou-se um exército profissional permanente minúsculo.

Nos lugares onde as forças militares são relativamente grandes, centralizadas e hierárquicas, como acontece na maioria dos países, hoje em dia, a poliarquia é certamente impossível a menos que os militares sejam suficientemente despolitizados para permitir um governo civil. O motivo pelo qual forças militares altamente organizadas intervêm na política de alguns países mas não de outros tem sido tema

de uma enorme quantidade de estudos, controvérsias e perplexidade. O fator crucial disso é, seguramente, do âmbito das crenças. Mas o motivo pelo qual as crenças em neutralidade política, constitucionalismo e obediência à autoridade civil se desenvolvem e se mantêm entre as forças militares apenas em certos países (nem todos eles poliarquias), coloca problemas de um alcance tão vasto que não posso examiná-los aqui, por decisivos que sejam. A questão em jogo aqui é simples e evidente: as chances atuais para a poliarquia são diretamente dependentes da força de certas crenças não só entre civis mas entre militares de todas as patentes. Assim, a poliarquia tem sido possível no Chile, onde os militares têm-se mostrado tradicionalmente relutantes em interferir na arena política, ao passo que na vizinha Argentina, a poliarquia é impossível já que os militares aceitam a crença de que seus líderes têm o direito e o dever de descartar resultados eleitorais sempre que os resultados forem considerados perniciosos ao país, no seu entender.

Embora seja evidente que, quando um governo tem um monopólio sobre a violência e as sanções socioeconômicas e é livre para usar esses recursos para eliminar oposições, as chances de uma política competitiva praticamente inexistem, isto não quer dizer que a mera ausência de um monopólio governamental sobre esses recursos decisivos necessariamente favoreça a política competitiva. Isso porque em algumas circunstâncias, a falta desses recursos decisivos pode produzir apenas um regime competitivo fraco e instável. A tabela 4.1 ajudará a clarificar este ponto.

Tabela 4.1. Acesso relativo à violência e às sanções socioeconômicas: governo e oposição

		Disponível para o governo?	
		Sim	Não
Disponível para a oposição?	Sim	Disperso	Monopolizado pela oposição; acesso negado ao governo
	Não	Monopolizado pelo governo; acesso negado à oposição	Neutralizado: acesso negado a ambos

As circunstâncias mais favoráveis para a política competitiva existem quando o acesso à violência e a sanções socioeconômicas ou está disperso, ou é negado

tanto a oposições¹ como ao governo. As circunstâncias menos favoráveis ocorrem quando a violência e as sanções socioeconômicas estão disponíveis exclusivamente ao governo e são negadas às oposições. Mas o que dizer dos casos restantes, quando esses recursos decisivos são um monopólio da oposição? O caso puro dificilmente existiria, já que, nessas condições, um "governo" não teria as características definidoras de governo. Entretanto, a situação pode existir temporariamente num país em que os recursos econômicos são monopolizados por um pequeno grupo de proprietários e administradores locais e estrangeiros, ou onde as forças militares estão politicamente comprometidas com a defesa de ideologias ou camadas sociais específicas. Enfrentando situações desse tipo, um governo tende a ser fraco e instável, pois sempre que sua conduta desagrade a oposição, ele pode ser facilmente derrubado.

Alguns países latino-americanos dão uma idéia aproximada das circunstâncias que tenho em mente, não tanto porque as sanções socioeconômicas são monopolizadas, mas devido a uma tradição de intervencionismo militar. Nos lugares onde as forças militares se mostram propensas a intervir na vida política em defesa de interesses especiais ou de sua própria concepção dos interesses do país, qualquer governo que perseguir políticas que elas desaprovem provavelmente terá vida curta, como acontece na Argentina.

Seria enganoso concluir, porém, que a violência e as sanções socioeconômicas estão necessariamente distribuídas da mesma maneira. Considere-se a tabela 4.2.

Tabela 4.2. Distribuição de violência e sanções socioeconômicas

		O acesso à violência é:	
		Disperso ou neutralizado	Monopolizado
O acesso a sanções socioeconômicas é:	Disperso ou neutralizado	A	B
	Monopolizado	C	D

A situação mais favorável para uma política competitiva é nitidamente a de A, que chamarei de ordem social pluralista.

1. Para simplificar a teoria e a exposição a esta altura, trato "governo" e "oposição" como atores únicos, unificados. Obviamente, isto raramente acontece.

É igualmente evidente que a situação menos favorável para a política competitiva e mais favorável à hegemonia é D, a que chamarei de ordem social centralmente dominada.

As duas outras situações são mais ambíguas. Ambas são menos favoráveis à competição política do que uma ordem pluralista, mas ambas são menos favoráveis a um regime hegemônico do que uma ordem social centralmente dominada. A Espanha, o Portugal e a Argentina contemporâneos aproximam-se de B, podendo ser chamados de países com uma ordem social quase-pluralista com violência repressiva. A possibilidade restante, C, que poderia ser chamada de ordem social quase-dominada, sem violência repressiva, parece rara, talvez porque uma elite governante com recursos tão grandes para a dominação não teria estímulos para permitir que todos os principais instrumentos de violência sejam dispersos ou politicamente neutralizados e possuiriam, provavelmente, recursos suficientes (autoridade legal, promoções, salário e saúde, por exemplo) para impedi-lo.

Sociedades Agrárias

Como muitos países mundiais de hoje ainda são predominantemente agrários ou estão apenas entrando no estágio industrial, as tendências das sociedades agrárias têm um interesse mais do que puramente histórico. Historicamente, as sociedades agrárias parecem ter caído genericamente em dois tipos extremos, certamente com muitas variantes. O tipo predominante, que poderia ser chamado de sociedade camponesa tradicional, apresenta uma propensão muito grande para a desigualdade, a hierarquia e a hegemonia política².

O outro, a que chamarei de sociedade de agricultores livres, é consideravelmente mais igualitário e democrático. Apesar de a sociedade de agricultores livres ser freqüentemente ignorada na discussão sobre sociedades agrárias, ela fornece um número muito elevado de exemplos históricos importantes para ser relegada: Suíça, Estados Unidos³, Canadá, Nova Zelândia e Noruega, para citar alguns casos exemplares⁴.

2. Gerhard Lenski, *Power and Privilege*, New York, McGraw-Hill, 1966, Caps. 8 e 9; Kaare Svalastoga, *Social Differentiation*, New York, David McKay, 1965, Cap. 3.
3. A ausência de um passado feudal foi salientada enfaticamente por Louis Hartz como explicação para o desenvolvimento de uma democracia liberal nos Estados Unidos. Ver seu *The Liberal Tradition in America*, New York, Harcourt Brace, 1955.
4. Há outros exemplos relevantes, ainda que estes exigiriam uma qualificação maior: e.g. Austrália, Chile (séculos XIX e início do XX), Irlanda (século XX), e, desde que se esteja disposto a ignorar a existência

Seria uma grande e fascinante empresa tentar deslindar as causas que conduzem a uma ou a outra. Tocqueville é um ponto de partida evidente para o teórico ambicioso. Mas este esforço vai além do escopo deste ensaio e farei aqui pouco mais do que um resumo descritivo.

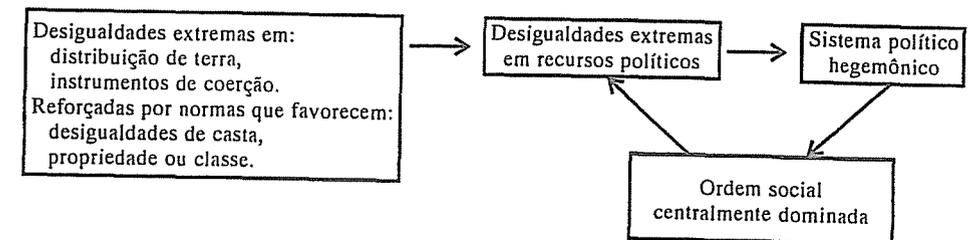
Três condições subjacentes parecem particularmente relevantes e ajudarão a dar um pouco de dinamismo à nossa descrição. Tocqueville terá sido, talvez, o primeiro a apontar para a dificuldade de explicar o desenvolvimento político dos Estados Unidos (em comparação, digamos, com o de outros países ao sul), a menos que se dê um peso considerável aos efeitos independentes das crenças, inclusive, naturalmente, das crenças sobre "igualdade"⁵. Para um segundo fator explanatório, seria oportuno examinar, como fez Tocqueville, o grau de igualdade na distribuição da terra. Como a posse da terra ou o direito de produzir na terra é a principal fonte de *status*, renda e riqueza numa sociedade agrária, a desigualdade em termos de propriedade fundiária equivale à desigualdade na distribuição dos recursos políticos. Em outras palavras, numa sociedade agrária, as desigualdades sociais serão cumulativas e não dispersas, e (como argumentava Harrington, filósofo inglês do século XVII) o poder estará fortemente relacionado à propriedade fundiária. Um terceiro fator, ao qual Tocqueville não deu muita atenção, é o estágio da tecnologia militar, isto é, o respaldo, na tecnologia, da capacidade de os indivíduos empregarem a coerção. Durante certos períodos, tecnologia militar reforça as desigualdades facilitando o monopólio sobre os instrumentos de coerção por uma pequena minoria, como no caso familiar do cavaleiro dispendiosamente equipado ante quem um camponês medieval, desarmado ou com armas leves, era relativamente ineficaz. Ou, para dar um outro exemplo, o monopólio inicial sobre cavalos e mosquetes, mantido pelos conquistadores, permitiu que um punhado de espanhóis conquistasse e subjugasse as avançadas civilizações indígenas do México e do Peru. Em outros períodos, a tecnologia militar reforçou a igualdade disseminando amplamente os instrumentos mais eficazes de coerção pela população, como no caso dos mosquetes e rifles, relativamente baratos mas eficientes, na América dos séculos XVIII e XIX.

da escravidão, Atenas nos séculos V e IV a.C. Historicamente, a Suécia estaria talvez na margem entre os dois tipos. A Costa Rica talvez seja o exemplo mais próximo, na América Latina.

5. Esta magistral demonstração, que revela soberbamente sua capacidade para a análise comparativa, será encontrada em *Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1955, vol. I, Cap. 17, "Principal Causes Which Tend to Maintain the Democratic Republic in the United States", pp. 298 e ss. As principais referências à América Latina estão nas pp. 331-333. Ele usa a América Latina como uma espécie de "controle" para seu experimento mental nas pp. 331-333.

Na sociedade camponesa tradicional, esses três fatores operam todos na mesma direção. Desigualdades cumulativas de *status*, riqueza, renda e meios de coerção significam uma acentuada desigualdade em recursos políticos, desigualdade esta que é reforçada pelas crenças dominantes. Uma pequena minoria com recursos superiores desenvolve e mantém um sistema político hegemônico (frequentemente encabeçado por um único governante) através do qual ela pode reforçar também seu domínio sobre a ordem social e, com isso, fortalecer ainda mais as desigualdades iniciais. Os limites para este ciclo descontrolado de desigualdades sempre crescentes são estabelecidos pelos perigos da inanição em massa, da resistência passiva e, até mesmo, de esporádicos levantes dos camponeses, de uma queda na produção agrícola, e, devido ao amplo descontentamento, da vulnerabilidade a invasões estrangeiras. Para a grande massa da população, porém, trata-se de uma vida de dificuldades, privações, dependência, repressão a dissidentes e relativa ignorância⁶, ao passo que uma ínfima minoria desfruta de excepcional poder, riqueza e apreço social⁷. A dinâmica da sociedade camponesa tradicional poderia ser representada então, cruamente, pela figura 4.1.

Figura 4.1 Dinâmica da sociedade camponesa

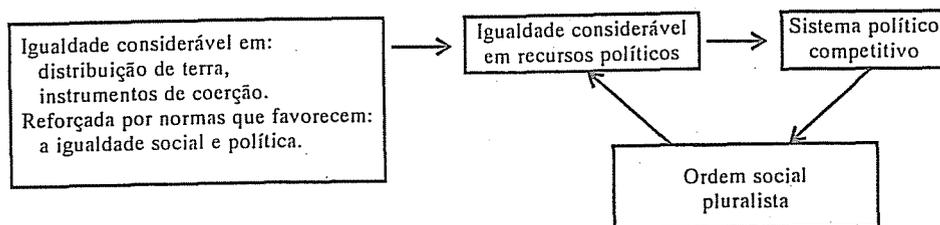


Na sociedade contrastante de agricultores livres, a terra é distribuída de maneira mais equitativa, ainda que muito distante da igualdade perfeita. Se as

6. Mehmet Beqiraj, *Peasantry in Revolution*, Ithaca, N.Y., Center for International Studies, Cornell University, 1966, *passim*.
7. "Por exemplo, uma pesquisa recente indica que, na China do século XIX, a pequena nobreza rural ou os graduados em escolas de nível superior, que formavam a classe governante, totalizavam cerca de 1,3% da população na primeira metade do século, e cerca de 1,9%, mais para o fim do século. Em meados do século XIX, a nobreza russa constituía 1,25% da população daquele país. Na França, às vésperas da Revolução, a nobreza de todos os títulos e graus constituía apenas 0,6%, a despeito do recente influxo de muitas famílias mercantis opulentas. Nos últimos dias da República romana, a classe governante incluía estimadamente 1% da população da capital. Finalmente, na Inglaterra do século XVII, pares, baronetes, *knights* e *esquires* (títulos honoríficos concedidos pela realeza) combinados constituíam, aproximadamente, 1% da população total" (Lenski, *Power and Privilege*, p. 219).

normas são igualitárias e democráticas, como Tocqueville insistiu em que eram nos Estados Unidos, então uma reforça a outra. Finalmente, em alguns casos, ambas as tendências na direção da igualdade (ou na direção de um limite mais baixo de desigualdade) são fortalecidas por certos aspectos de tecnologia militar. Nos Estados Unidos, o mosquete e, posteriormente, o rifle, ajudaram a proporcionar uma espécie de igualdade em coerção por mais de um século. As montanhas, na Suíça, as montanhas e os fiordes na Noruega e na Nova Zelândia, as dimensões continentais e a enorme extensão do Chile – tudo isso reduziu as perspectivas de um monopólio bem-sucedido da violência por qualquer segmento da população⁸. O modo como esses fatores interagem na sociedade de agricultores livres é representado pela figura 4.2.

Figura 4.2 Dinâmica da sociedade de agricultores livres



Historicamente, as sociedades comerciais e industriais têm sido mais hospitaleiras para a política competitiva do que as sociedades agrárias. A doutrina liberal

8. Também não se deve subestimar os efeitos sobre o uso da coerção violenta de crenças e normas para a lei, a ordem e a violência individual. Nos dois países de fala inglesa da América do Norte, o Canadá tem sido, tradicionalmente, o mais respeitador da lei e o menos violento. Ver, por exemplo, Seymour Martin Lipset, *Revolution and Counterrevolution*, New York, Basic Books, 1968, pp. 37-39. Um escritor canadense argumentou que essas duas culturas se revelaram, inclusive, durante a Corrida do Ouro:
- Os campos de mineração canadenses e americanos cresceram com costumes legais diferenciados que apontam, em grande medida, para as reais diferenças entre o caráter canadense e o americano. O americano, libertado por vontade própria do que ele considerava a servidão colonial, sempre insistiu em cuidar de seus negócios de baixo para cima – especialmente na fronteira. O canadense, que nunca conheceu o banho de sangue da revolução, preferiu, mais freqüentemente, ter a lei e a ordem impostas de cima em vez de fazê-las brotar de baixo.
- Nas três corridas do ouro da Colúmbia Britânica, forças policiais e tribunais de Justiça aplicavam um mesmo conjunto de leis, dentro da tradição colonial britânica. A legislação sobre mineração era a mesma por toda parte, e o comissário do ouro em função tinha um poder tão absoluto que a ilegalidade, tão familiar à história da mineração americana, era desconhecida nos campos da Colúmbia Britânica.
- Mas nos campos das Montanhas Rochosas dos Estados Unidos, e posteriormente, do Alasca, cada comunidade tinha seus próprios costumes e suas próprias regras estabelecidas no local. A autoridade

ortodoxa explicava este fato estabelecendo uma conexão entre uma ordem social pluralista e uma economia competitiva com propriedade privada: a política competitiva exige uma economia competitiva. Com efeito, a doutrina liberal clássica colocou a seguinte equação:

política competitiva \Rightarrow uma ordem social pluralista
 \Rightarrow uma economia competitiva \Rightarrow propriedade privada⁹.

Isso porque, argumentava-se, assim como a tolerância de oposições e a existência de um governo representativo competitivo exigem uma ordem social pluralista, uma ordem social pluralista exige, por sua vez, uma economia capitalista competitiva. Ao mesmo tempo, o pensamento liberal clássico defendia que, para uma economia socialista existir – e o socialismo era entendido como a única alternativa moderna ao capitalismo –, teria de haver uma ordem social completamente centralizada, com o acesso às sanções sociais, econômicas e físicas concentrado nas mãos de autoridades centrais; evidentemente, uma tal ordem social exigiria (e tornaria possível) um regime hegemônico. A equação gêmea era, então:

Uma economia socialista \Rightarrow uma ordem social centralmente dominada
 \Rightarrow um regime hegemônico.

Assim, o liberalismo clássico estabelecia, como rígida premissa ao capitalismo competitivo, a existência da política competitiva e, posteriormente, da poliarquia: ele dizia, com efeito, que não se pode logicamente escolher as liberdades associadas à política competitiva a menos que se escolha uma economia capitalista competitiva; se se optar por uma economia socialista, logicamente se estará optando por um regime hegemônico e pela destruição das liberdades políticas. Depois da Revolução Bolchevique, a União Soviética poderia ser citada como prova dessas duas equações, pois ali, um sistema político altamente hegemônico manteve uma ordem social centralmente dominada que tinha como elemento-chave sua economia socialista inteiramente centralizada.

era investida nos próprios mineiros, que realizavam assembléias comunais, à maneira da Nova Inglaterra, para corrigir os infratores e dispensar a Justiça... No território do Alasca, nos tempos febris de 1897-1898, não havia qualquer mecanismo organizado de governo: o comando era exercido por comitês locais, às vezes sábios, às vezes caprichosos, sempre sumários. No lado canadense havia, se é que havia, governo demais, como a corrupção em Dawson City viria a demonstrar; mas havia também, em cada curva do rio, as figuras uniformizadas e extremamente confortadoras da Polícia Montada. (Pierre Berton, *The Klondike Fever*, New York, Knopf, 1958, pp. 23-24).

9. A dupla seta pode ser lida como “implica” ou “exige”. Lendo na direção inversa, da direita para a esquerda, o símbolo significa “é uma condição necessária para”.

Esta análise, ainda que superficialmente persuasiva, não demonstra efetivamente, porém, que as equações estavam corretas, e outros desdobramentos históricos revelaram sua inconsistência.

Economistas liberais clássicos como Adam Smith sabiam, pela história do mercantilismo, que a propriedade privada não é uma condição *suficiente* para a competição econômica; a primeira equação específica apenas que ela é uma condição *necessária*. Experiências posteriores com numerosas ditaduras – Itália, Alemanha, Japão, Espanha e outras partes – mostraram que a propriedade privada não representa nenhuma garantia real de uma economia competitiva ou de uma ordem social que permita a contestação pública, e muito menos a poliarquia. Os casos extremos – como Itália, Alemanha e Japão – demonstraram que uma espécie de propriedade privada¹⁰ poderia coexistir mesmo com uma ordem social centralmente dominada.

Como as equações falam de condições necessárias e não suficientes, estritamente falando, esses desdobramentos deixam o argumento intato. Mas outros desdobramentos falsearam efetivamente as equações. Um deles é a persistência de poliarquias inclusivas em países com economias mistas (não estritamente capitalistas competitivas) que empregam uma variedade interminável de técnicas e controles que, combinados, preservam, e podem até fortalecer, uma ordem social pluralista. Tome-se a Suécia como arquétipo. Em 1959, as despesas de governo, seguridade social e empresas públicas representavam 53% do PNB da Suécia¹¹. Mas praticamente todos os países industrializados com regimes poliárquicos substituíram um capitalismo competitivo puro por sistemas mistos, e no processo, eles conseguiram manter ordens sociais pluralistas.

As equações do liberalismo clássico deram-se mal na suposição de que qualquer alternativa ao capitalismo competitivo exigia, necessariamente, uma economia centralmente dirigida, enquanto, na realidade, a competição entre empresas privadas não é absolutamente o único método de descentralizar uma economia. De fato, nos últimos anos, alguns regimes comunistas da Europa Oriental têm

10. Certamente, este tipo de propriedade pode não ser equivalente a algumas definições de propriedade “privada”. O termo poderia ser definido de tal forma que uma ordem social centralmente dominada exclua *por definição* a existência de propriedade privada dos meios de produção e distribuição.

11. Outras cifras são as seguintes: Reino Unido, 45%; Áustria (sem a inclusão de todas as empresas públicas), 44%; e Nova Zelândia, 43% (Russett *et al.*, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Yale University Press, 1964, Tab. 15, p. 63). Estimou-se que na Áustria, “75% do capital corporativo total está direta ou indiretamente no domínio público”. (Alexander Vodopivec, *Wer Regiert in Österreich?*, 2. ed., Viena, Verlag für Geschichte und Politik, 1962, p. 255), citado em Frederick C. Englemann, “Austria: The Pooling of Opposition”, in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 270.

se afastado da direção centralizada; entre esses, a Iugoslávia foi mais longe na descentralização dos controles sobre as empresas econômicas. Se as economias socialistas descentralizadas mostrarem-se capazes de lidar com os problemas econômicos centrais com um grau razoável de sucesso, não há razão inerente que impeça o socialismo de gerar e manter uma ordem social altamente pluralista, e portanto, uma política competitiva.

Em resumo, as equações corretas parecem ser:

Política competitiva \Rightarrow ordem social pluralista \Rightarrow economia descentralizada.

Economia altamente centralizada \Rightarrow ordem social centralmente dominada
 \Rightarrow regime hegemônico.

Os argumentos deste capítulo podem ser resumidos, pois, da seguinte maneira:

1. Um regime político competitivo, e, portanto, uma poliarquia, dificilmente será mantido sem uma ordem social pluralista. Uma ordem social centralmente dominada é mais favorável a um regime hegemônico do que a um competitivo (e, portanto, a uma poliarquia).
2. Um regime competitivo não pode ser mantido num país onde as forças policiais e militares estão acostumadas a intervir na política, mesmo que a ordem social seja, sobre outros aspectos, pluralista e não centralmente dominada.
3. As sociedades agrárias parecem aproximar dois tipos extremos, a sociedade camponesa tradicional, caracteristicamente associada a um regime político hegemônico, e a sociedade de agricultores livres, caracteristicamente associada a um regime competitivo e à evolução na direção da poliarquia. Os principais fatores determinantes da direção que uma sociedade agrária toma parecem ser: as normas sobre igualdade, a distribuição da terra e as técnicas militares.
4. A propriedade privada não é uma condição necessária nem suficiente para uma ordem social pluralista, e, portanto, para a contestação pública e a poliarquia.
5. Uma ordem social pluralista e, portanto, a contestação pública e a poliarquia, podem existir num país com uma economia descentralizada, seja qual for a forma de propriedade.
6. Mas a contestação pública e, portanto, a poliarquia, provavelmente não existirão num país com direção altamente centralizada da economia, seja qual for a forma de propriedade.

A ORDEM SOCIOECONÔMICA: NÍVEL DE DESENVOLVIMENTO

É um pressuposto largamente aceito que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico favorece não só a transformação de um regime hegemônico numa poliarquia mas também ajuda a manter – se necessário for – uma poliarquia. Em que medida esta hipótese está correta?

Respostas anteriores que se inclinavam fortemente para interpretações impressionistas e um estudo-caso ou dois abriram espaço, recentemente, para esforços mais ambiciosos de explorar uma oferta de dados transnacionais em rápido crescimento e o fácil acesso a programas de computação adequados para manipular esses dados. Ainda que os dados, os parâmetros usados e as interpretações não produzam respostas isentas de ambigüidade ou inquestionáveis, estudos recentes¹ dão um respaldo significativo a diversas proposições.

1. Seymour Martin Lipset, "Economic Development and Democracy", em seu *Political Man*, New York, Doubleday, 1960, pp. 45-76; Phillips Cutright, "National Political Development, Its Measurement and Social Correlates", em Nelson W. Polsby, Robert A. Dentler e Paul A. Smith, *Politics and Social Life*, Boston, Houghton Mifflin, 1963, pp. 569-581; Everett E. Hagen, "A Framework for Analyzing Economic and Political Changes", em *Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research*, Washington DC, The Brookings Institution, 1962, Cap. 1; Irma Adelman e Cynthia Taft Morris, *Society, Politics and Economic Development: A Quantitative Approach*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967; Deane E. Neubauer, "Some Conditions of Democracy", *American Political Science Review* 61, dez. 1967: 1002-1009; Bruce M. Russett, et al., *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Yale University Press, 1964, pp. 293-303.

Algumas Questões Estabelecidas

Primeiro, diversos parâmetros de nível socioeconômico estão profundamente inter-relacionados. Assim Russett escreve que

Num estudo sobre mais de 100 países e colônias, descobriu-se que havia uma profunda correlação entre PNB *per capita* e outros indicadores de desenvolvimento econômico e social, tais como a porcentagem da população em cidades acima de 20 000 habitantes ($r = 0,71$), a porcentagem de adultos alfabetizados (0,80), a proporção da população envolvida na educação superior (0,58), o número de rádios por cada 1 000 habitantes (0,85) e o número de leitos hospitalares por habitante (0,77). Essas variáveis, juntamente com outras, como a porcentagem de assalariados da população e outros indicadores de saúde e comunicações de massa, formam um feixe que tende a variar de acordo com o nível de desenvolvimento econômico².

Se um país é relativamente pobre ou relativamente rico, então sua pobreza ou afluência se revela de outras maneiras, além da renda *per capita*. O entendimento de senso comum de que países diferentes estão em “estágios” diferentes de desenvolvimento econômico e social é amplamente confirmado pelos dados³.

Segundo, há uma associação indubitavelmente significativa entre nível socioeconômico e “desenvolvimento político”. Expressa em termos das questões colocadas neste ensaio, já não pode haver qualquer dúvida de que política competitiva e nível socioeconômico tendem a avançar juntos. Os dados mostrados revelam conclusivamente que:

Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior sua probabilidade de ter um regime político competitivo.

Quanto mais competitivo o regime político de um país, maior sua probabilidade de estar em um nível relativamente alto de desenvolvimento socioeconômico.

Assim, Russett revela que, entre os países nos dois estágios mais “avançados” de desenvolvimento socioeconômico (que ele chama de Sociedades da Revolução Industrial e Sociedades de Elevado Consumo de Massa), a proporção de sistemas

2. Bruce M. Russett, *Trends in World Politics*, New York, Macmillan, 1965, pp. 125-126.

3. Por exemplo, nove indicadores aplicados a 107 países produziram cinco “estágios” de desenvolvimento político e econômico em Russett, *Trends in World Politics*, p. 127. Contagens de fatores usadas como indicadores produziram três níveis de desenvolvimento socioeconômico para 74 “países menos desenvolvidos”, variando da Nigéria, com um PNB *per capita* de US\$ 40 em 1961, a Israel, com um PNB *per capita* de US\$ 814 em 1951, em Adelman e Morris, *Society, Politics and Economic Development*, p. 170.

“competitivos” e “semicompetitivos” é muito maior do que entre os países nos três níveis menos avançados, onde predominam regimes “autoritários” (tabela 5.1)⁴.

Tabela 5.1. Desenvolvimento econômico e sistema político

Sistema político	“Estágio” de desenvolvimento				
	I	II	III	IV	V
Competitivo	13%	33%	12%	57%	100%
Semicompetitivo	25	17	20	13	0
Autoritário	65	50	68	30	0
N	(8)	(12)	(25)	(30)	(14)

Fonte: Bruce M. Russett, *Trends in World Politics*, New York, Macmillan, 1965, Tab. 8.2, p. 140.

Nota: As porcentagens não somam 100% devido aos arredondamentos.

Um relacionamento entre desenvolvimento socioeconômico e poliarquia inclusiva ou quase-inclusiva revela-se mais nitidamente, talvez, nos dados (tabelas 5.2 e 5.3). Tal como nos regimes competitivos, também com a poliarquia:

Quanto maior o nível socioeconômico de um país, maior a probabilidade de que seu regime seja uma poliarquia inclusiva ou uma quase-poliarquia.

Se um regime é uma poliarquia, é mais provável que ele exista num país com nível de desenvolvimento socioeconômico relativamente alto do que num país de nível mais baixo.

As principais proposições adiantadas até aqui são, evidentemente, tranquilas: faz sentido falar de “níveis” ou “estágios”, pois todos os principais indicadores

4. Adelman e Morris, em sua análise de fatores de 74 países “menos desenvolvidos”, revelam que o PNB *per capita* está relacionado tanto a um fator social como a um fator político (Tab. IV, p. 151). O fator político é essencialmente o alcance e a força das instituições políticas competitivas. “Um aumento nesse fator pode ser interpretado como representando um movimento ao longo de uma escala que vai de formas políticas autoritárias centralizadas a mecanismos políticos especializados capazes de representar os diversos interesses de grupos da sociedade e agregar esses interesses através de organismos políticos nacionais participantes... Assim, uma mudança positiva no fator II é formada de (1) aumentos na eficácia de instituições democráticas, liberdade de imprensa e oposição política, competitividade de partidos políticos e força do movimento trabalhista; (2) um movimento de partidos políticos enfatizando considerações de unidade nacional para os que promovem plataformas ideológicas; e (3) diminuições no poder dos militares e no alcance da centralização” (pp. 155-156). Evidências adicionais são fornecidas também por Arthur S. Banks e Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey*, Cambridge, MIT Press, 1963: ver, por exemplo, as características de “formas de governo em que o sistema eleitoral é mais competitivo do que não-competitivo” versus “formas de governo em que o sistema eleitoral é mais não-competitivo do que competitivo” (FC 104). Ver também FC 101, FC 107, FC 139. E ver também Cutright, “National Political Development: Its Measurement and Social Correlates”, Tab. 1, p. 577.

socioeconômicos são altamente inter-relacionados e tendem a mudar juntos. E não só a política competitiva em geral, mas a poliarquia, em particular, estão significativamente associadas com níveis relativamente altos de desenvolvimento socioeconômico. A resposta à pergunta colocada no início desta seção está razoavelmente clara, então: As chances de competição política dependem efetivamente do nível socioeconômico da sociedade.

No entanto, apesar de os argumentos até aqui empregados estarem bem respaldados por todas as evidências atualmente disponíveis, isto não nos leva muito longe. Na verdade, deixa algumas questões cruciais sem resposta sobre a natureza e a força da relação mais geral entre política competitiva e “nível” socioeconômico.

Algumas Questões não Estabelecidas

Haverá “limiars”?

Uma dessas questões é se há “limiars” abaixo ou acima dos quais as chances da política competitiva ou da poliarquia não mudam o suficiente para repercutir. Colocando em outras palavras, a relação é linear ou curvilínea?

Uma apreciação das evidências (por exemplo, nas tabelas 5.2 e 5.3) sugere vigorosamente que a relação é não-linear e que:

Existe um limiar superior, talvez na faixa de PNB *per capita* de aproximadamente US\$ 700-800 (dólares americanos em 1957), acima do qual as chances de poliarquia (e, portanto, de uma política competitiva) são tão altas que qualquer novo aumento no PNB *per capita* (e de variáveis associadas com tal aumento) não podem afetar o resultado de maneira significativa.

Existe um limiar inferior, talvez na faixa de PNB *per capita* de aproximadamente US\$100-200, abaixo do qual as chances da poliarquia (ainda que não necessariamente de outras formas de política competitiva) são tão fracas que as diferenças no PNB *per capita* ou de variáveis afins realmente não pesam.

E quanto aos casos desviantes?

Mesmo que aceitemos a idéia dos “limiars”, é definitivamente falso que todos os regimes competitivos, ou mesmo poliarquias, só existam em países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico. Também é falso que todos os

Tabela 5.2. Distribuição de 29 poliarquias por níveis de desenvolvimento socioeconômico

	N total	PNB <i>per capita</i>		Poliarquias		
		Variação	Média	N	Porcentagem de países no mesmo nível socioeconômico	Porcentagem de todas as poliarquias
Sociedades “primitivas tradicionais”	11	US\$ 45-64	US\$ 56	0 ^a	0	0
“Civilizações tradicionais”	15	70-105	87	1 ^b	6,7%	3,5%
“Sociedades de transição”	31	108-239	173	1 ^c	3,6	3,5
Sociedades de “revolução industrial”	36	262-794	445	13	36,0	45,0
Sociedades de “alto consumo de massa”	14	836-2 577	1 330	14	100,0%	48,0
Totais	107			29		100%

Nota: Poliarquias classificadas pelo autor; ver Tab. A-3 no apêndice A. As seis quase-poliarquias da Tab. A-3 estão excluídas das poliarquias acima. Os níveis de desenvolvimento socioeconômico são de Bruce M. Russett *et al.*, *World Handbook of Political and Social Indicators*, New Haven, Yale University Press, 1964, p. 294. O número de países nesta tabela é ligeiramente maior do que na Tab. 5.1, que é de *Trends in World Politics*, de Russett. Os cinco estágios de Russett usam seis indicadores socioeconômicos e três indicadores políticos (votação percentual, porcentagem de pessoal militar e gastos do governo central). Apesar de a relação entre os seis indicadores socioeconômicos ser forte, sua relação com essas variáveis “políticas” particulares é bastante fraca, e a localização de um país entre os cinco “estágios” parece ser independente dos três indicadores políticos. Conseqüentemente, apesar da leve contaminação entre a “votação percentual” e nossa medida de poliarquia, o relacionamento entre poliarquia e os cinco “estágios” dados por Russett não parece ser espúrio.

^a A Somália, que havia mantido uma poliarquia inclusiva desde a independência, em 1960, até 1969, não foi incluída por Russett *et al.* nesta classificação. O PNB *per capita* da Somália é dado como US\$57 (*idem*, p. 157). Em outubro de 1969, o exército somali tomou o poder, prendeu todos os ministros governamentais e dissolveu a Assembléia Nacional.

^b Índia

^c Filipinas.

Tabela 5.3. Poliarquia e desenvolvimento socioeconômico

Indicador socioeconômico	Todos os países		Poliarquias e quase-poliarquias	
	N	Média	N	Média
População em localidades com mais de 20 000 habitantes	120	23%	31	38%
PNB <i>per capita</i> , 1957	122	US\$ 377	32	US\$ 822
Trabalhadores assalariados	79	35%	31	42%
Força de trabalho agrícola	98	50%	27	19%
Emprego não-agrícola como % da pop. trabalhadora	77	36%	31	46%
Emprego na indústria como % da pop. trabalhadora	78	15%	31	20%
Matriculados na educação superior por 100 000 habitantes	105	281	33	499
Matriculados na educação primária e secundária como % da pop. de 5-19 anos	125	43%	33	62%
Alfabetizados, 15 anos ou mais.	118	52%	33	82%

Nota: As cifras para todos os países são de Russett *et al.*, *World Handbook*. As cifras para as poliarquias e quase-poliarquias são computadas de dados fornecidos pelo Programa de Dados Políticos de Yale. As variações no número de países ocorre devido à falta de dados. Classificação das poliarquias pelo autor: ver apêndice A, Tab. A-3.

países com alto nível de desenvolvimento socioeconômico têm poliarquias, ou mesmo regimes competitivos. Qualquer classificação de um número considerável de países nas dimensões de desenvolvimento econômico ou socioeconômico e da competição política ou da poliarquia, apresenta invariavelmente um bom número de casos desviantes⁵. As discrepâncias e casos desviantes são fornecidos, por exemplo, pela Índia, um regime competitivo – na verdade, uma poliarquia – num

5. Ver exemplos em "Classification of Asian and African Countries by Type of Political Structure and Rank in Economic Development", de Hagen, e também em sua classificação similar de países latino-americanos em "A Framework for Analyzing", Tabs. 1.1, 1.2, pp. 2, 4; e na Fig. 1, "Relationship of Political Development to Communications Development: 71 Nations", em Cutright, "National Political Development, Its Measurement and Social Correlates", pp. 572-573. Ver também "Composite Rank Order of Latin American Countries on Eleven Indices of Economic Development", de James S. Coleman, e a classificação similar de países asiáticos e africanos em Gabriel A. Almond e James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Princeton University Press, 1960, pp. 541-542. Também Adelman e Morris, "Scatter Diagram Relating per capita GNP and Country Scores on Factor Representing the Extent of Democracy", *Society, Politics, and Economic Development*, p. 262.

país com um PNB *per capita* de aproximadamente US\$ 73, em 1957; pela União Soviética e pela Alemanha Oriental, ambos regimes hegemônicos com níveis socioeconômicos elevados (PNB em 1957: US\$ 600); pelos intrigantes contrastes políticos entre quatro países latino-americanos com níveis comparativamente altos de desenvolvimento socioeconômico – Argentina (US\$ 490), Chile (US\$ 379), Cuba (US\$ 431) e Uruguai (US\$ 478); entre sociedades "de transição" pela existência de regimes competitivos – Filipinas (US\$ 220), Turquia (US\$ 220) e Ceilão (US\$ 128); mas não no Paraguai (US\$ 114), na Indonésia (US\$ 131), no Egito (US\$ 142) e em Portugal (US\$ 224).

Se o mundo contemporâneo fornece um grande estoque de exemplos discrepantes, a história fornece também o seu quinhão. Como explicar o surgimento prematuro de uma poliarquia inclusiva nos Estados Unidos? Goldsmith calculou que, à época em que Tocqueville escreveu *Democracy in America*, o PNB americano *per capita* girava em torno de US\$ 350-400⁶. Mas a política competitiva criou uma poliarquia inclusiva (para brancos) por volta de 1800, quando o PNB *per capita* deve ter sido consideravelmente inferior ao de 1840. Mais ainda, segundo os indicadores usuais de nível socioeconômico, os Estados Unidos, em 1800, era indubitavelmente agrícola, pré-moderno e não-industrial. Por volta de 1820, havia apenas cinco cidades com mais de 50 000 habitantes. Cerca de 3% apenas da população total vivia em cidades com mais de 25 000 habitantes. Uma proporção de 93% da população vivia em território estritamente rural. Da força de trabalho total, cerca de 70% estava engajada na agricultura⁷. E, com certeza, nenhuma família possuía telefones, rádios ou automóveis. Um cientista social armado exclusivamente com os dados examinados até aqui – e com as teorias usualmente empregadas para explicar esses dados – poderia justificadamente concluir que havia, no início do século XIX, uma chance mínima de desenvolvimento de uma democracia na América, mas imagino, no entanto, que a maioria de nós continua achando a interpretação de Tocqueville mais convincente.

O que vale para Estados Unidos vale não só para Austrália, Nova Zelândia e Canadá, mas também, em certa medida, para Grã-Bretanha, Noruega, Suécia e alguns outros países europeus onde a política competitiva (ainda que não a

6. Em preços de 1957. Raymond Goldsmith, "Long Period Growth in Income and Product, 1939-1960", em Ralph Andreano, ed., *New Views on American Economic Development*, Cambridge, Mass., Schenkman, 1965), mapa II, p. 357. Goldsmith calculou o PNB em preços de 1929. Eu o converti para preços de 1957 usando a publicação do Departamento de Comércio dos Estados Unidos, *U.S. Income and Output*, Washington, D.C. Government Printing Office, 1958), Tab. VII-2, "Implicit Price Deflators for Gross National Product or Expenditure 1929-1957", pp. 220-221.

7. Os dados são do U.S., Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1960, pp. 14 e 72.

poliarquia inclusiva) existiu no século XIX. Pelos indicadores aplicados ao mundo contemporâneo, esses países possuíam então níveis de desenvolvimento socioeconômico baixos.

O fato de a política competitiva estar indiscutivelmente associada, de algum modo, ao desenvolvimento socioeconômico não é, ao que parece, uma conclusão muito satisfatória – nem mesmo muito interessante, talvez. O mais torturante é que a associação é frágil, que a conclusão ignora certo número de casos desviantes críticos, e que a relação entre um e outro é inexplicada. Entre outros mistérios na relação está a direção causal.

O que dizer da direção causal?

Será que altos níveis de produtividade e organização socioeconômica “causam” a política competitiva? Será que a política competitiva, inversamente, induz o desenvolvimento socioeconômico? Será que a política competitiva e o desenvolvimento socioeconômico interagem e se reforçam mutuamente? Ou, finalmente, serão ambos causados por algo mais?

Como os autores dos estudos previamente citados freqüentemente advertem, demonstrar que uma relação existe não diz nada a respeito de suas causas⁸. As causas só podem ser extraídas dos dados com a ajuda da teoria.

Uma coisa parece clara, porém: por causais que as relações possam ser, elas não são simples, nem unidirecionais.

A teoria causal que poderia abarcar tanto a tendência geral como os casos desviantes teria de ser complexa. Pois as evidências simplesmente não sustentam a hipótese de que um alto nível de desenvolvimento socioeconômico é uma condição necessária ou suficiente para a política competitiva, nem a hipótese inversa, que a política competitiva é uma condição necessária ou suficiente para um alto nível de desenvolvimento socioeconômico⁹.

Não creio que seja possível, nesta oportunidade, encaminhar uma teoria causal aceitável que abarque todos os casos. Tudo o que espero conseguir aqui é oferecer algumas explicações que nos ajudem a compreender tanto a tendência geral como os casos desviantes. Não ofereço o que se segue com qualquer pretensão de que seja uma teoria acabada.

8. Ver, por exemplo, a desaprovação de Adelman e Morris, *Society, Politics, and Economic Development*, p. 148.

9. Há uma crítica similar em Dankwart A. Rustow, “Democracy, Consensus, and the New States”, apresentado na Associação Internacional de Ciência Política, Bruxelas, setembro de 1967; e em seu “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model”, *Comparative Politics* 2, abr. 1970: 337-364.

Serão as sociedades pré-industriais inerentemente impróprias para a política competitiva?

A relação entre política competitiva e sociedades pré-industriais coloca um paradoxo. No século XIX, em certas sociedades pré-industriais, floresceu a política competitiva e, em alguns casos, até mesmo a poliarquia: Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Noruega, Suécia, para citar algumas. Mas no mundo contemporâneo, poucos países apresentam regimes poliárquicos nos estágios pré-industriais; na verdade, eles são muito mais propensos a apresentar regimes hegemônicos ou autoritários.

A solução para esse paradoxo deve ser encontrada no fato de que as sociedades agrárias, pré-industriais européias e de fala inglesa do século XIX (para não falar da Atenas de Péricles) eram, sob muitos aspectos, muito diferentes das sociedades pré-industriais do mundo moderno. Certamente, os Estados Unidos pré-industriais contrastariam acentuadamente com uma sociedade pré-industrial contemporânea, que normalmente é marcada pelo analfabetismo disseminado, uma cultura pré-científica, pré-letrada, apoiada na tradição, sistemas de comunicação precários ou fragmentados, graves desigualdades de riqueza, *status* e poder, uma classe média independente minúscula ou inexistente e, freqüentemente, uma tradição de governância autocrática ou autoritária. Basta ler Tocqueville para perceber como a América que ele vira era radicalmente diferente em cada uma dessas características¹⁰.

Acresce-se a todas essas diferenças estruturais a diferença, geralmente importante, no papel atribuído ao Estado no desenvolvimento socioeconômico. Certamente, o Estado nunca foi uma força negligenciável nos complexos processos de transformação das sociedades agrícolas nas sociedades industriais urbanizadas dos

10. Mesmo descontando exageros de Tocqueville, é evidente que nenhum contemporâneo descreveria uma sociedade pré-industrial atualmente nestes termos: “A condição social dos americanos é eminentemente democrática; era este seu caráter na fundação das colônias, e ele está mais fortemente acentuado ainda nos dias de hoje... Inclusive os germes da aristocracia nunca foram plantados na [Nova Inglaterra]... Mas a riqueza circula com inconcebível rapidez, e a experiência mostra que é raro encontrar duas gerações sucessivas no pleno desfrute dela... Não creio que haja um país do mundo em que, em proporção com a população, existam tão poucos ignorantes e, ao mesmo tempo, tão poucos indivíduos instruídos. A instrução primária está dentro do alcance de todos; a instrução superior é dificilmente alcançada por qualquer um... Na América, há poucas pessoas ricas... Na América, a maioria dos homens ricos anteriormente era pobre... Na América, o elemento aristocrático sempre foi insignificante desde seu nascimento... Dificilmente poderemos atribuir a ele qualquer grau de influência no curso dos acontecimentos... Os homens são vistos ali numa maior igualdade no que toca a fortuna e intelecto, ou, em outras palavras, mais iguais em poder, do que em qualquer outro país do mundo, ou em qualquer era de que a história preservou a lembrança”. (*Democracy in America*, New York, Vintage Books, 1955, 1: 48-55.

séculos XIX e XX; os governos, mesmo nos Estados Unidos, geralmente desempenharam um papel decisivo. Mas eles não tiveram ordinariamente um papel dominante; o desenvolvimento econômico era mais “autônomo” do que “induzido”¹¹. Por contraste, em muitos países pré-industriais de hoje, os líderes políticos estão comprometidos com o uso de todos os meios de indução e coerção disponíveis ao Estado para transformar ou substituir as instituições tradicionais e, muitas vezes, obstinadamente resistentes, da velha sociedade.

Assim, sempre que a política competitiva era fortemente desenvolvida em sociedades pré-industriais, durante o século XIX, os líderes políticos estavam comprometidos essencialmente com uma perspectiva e uma estratégia que deixavam a maior parte da iniciativa de desenvolvimento a grupos não-governamentais. Entre as sociedades pré-industriais de hoje, a liderança tende muito mais à perspectiva e estratégia do *dirigismo*. A primeira perspectiva ajudou a produzir um grau considerável de autonomia e descentralização na ordem social. Na perspectiva mais característica do mundo de hoje, a autonomia e a descentralização meramente perpetuam a sociedade tradicional e impedem as transformações necessárias para o crescimento econômico. Daí que as estratégias de mudança empregadas por líderes nas sociedades pré-industriais contemporâneas enfatizarão, mais provavelmente, uma necessidade premente de centralização e hegemonia.

Se alguns casos desviantes deste século deixam perfeitamente claro que a industrialização e a urbanização não são condições suficientes para a política competitiva (por exemplo, a União Soviética ou a Alemanha nos anos 30), os casos históricos desviantes demonstram que a industrialização e a urbanização nem mesmo são condições necessárias à política competitiva¹². As sociedades agrárias, rurais, pré-industriais não são inerentemente inadequadas, pois, para a política competitiva ou mesmo para a poliarquia. Isso porque algumas sociedades agrárias, rurais, pré-industriais tiveram sistemas políticos competitivos – forneceram, às vezes, na verdade, um embasamento fabuloso para uma poliarquia inclusiva.

Se uma sociedade pré-industrial é um cenário pobre para uma política competitiva ou uma poliarquia, no mundo moderno, isto é, seguramente, uma consequência de características sociais tais como o analfabetismo, a pobreza, uma

11. Bert F. Hoselitz, *Sociological Aspects of Economic Growth*, Glencoe, The Free Press, 1960, pp. 74, 97 e ss.

12. Ignorar os casos desviantes historicamente importantes em que a política competitiva se desenvolveu num cenário pré-industrial leva, no meu entender, a uma ênfase exagerada na importância da urbanização para o desenvolvimento de sistemas democráticos. A título de exemplo, ver Donald J. McCrone e Charles F. Cnudde, “Towards a Communications Theory of Democratic Political Development: A Causal Model”, *American Political Science Review* 61, mar. 1967: 72-79.

classe média pequena e uma cultura política autoritária. Essas características estão associadas hoje com uma precária base industrial e urbana. Mas elas não são – ou, de qualquer modo, não eram – características inerentes a sociedades pré-industriais.

Explicando a Relação

Supondo, agora, que existe uma relação entre contestação pública (e poliarquia) e nível de desenvolvimento socioeconômico, que existem exceções importantes, e que pode haver limiares abaixo ou acima dos quais as chances para a poliarquia ou a contestação pública não mudam significativamente – como podemos considerar isso tudo?

Uma hipótese muito geral ajudará, creio eu, a estabelecer a conexão entre sistema político e nível socioeconômico:

- As chances de um país desenvolver-se e manter um regime político competitivo (e, mais ainda, uma poliarquia) dependem da medida com que a sociedade e a economia do país
- (a) forneçam alfabetização, educação e comunicação,
 - (b) criem uma ordem social mais pluralista do que centralmente dominada,
 - (c) impeçam desigualdades extremas entre as camadas politicamente relevantes do país.

Examinarei sucintamente as duas primeiras condições neste capítulo. Devido a sua importância e complexidade, o capítulo seguinte é dedicado inteiramente à terceira.

Alfabetização, educação e comunicação

É certamente desnecessário argumentar que, sempre que o corpo de cidadãos for grande, as chances de uma participação extensiva e de um alto grau de contestação pública dependem, em certa medida, da disseminação de leitura, escritura, alfabetização, educação e jornais ou equivalentes. Não pretendo explorar a exata natureza dessa dependência e as diversas maneiras de compensar o analfabetismo, como na Índia ou na Turquia. A questão relevante é que a extensão de alfabetização, educação, jornais e outras formas de comunicação está relacionada – como vimos anteriormente – à urbanização e à industrialização. O desenvolvimento de cidades, comércio, indústria e profissões não só exige como impulsiona esses requisitos elementares.

Entretanto, um povo medianamente instruído, com uma oferta generosa de jornais (ou, atualmente, acesso a aparelhos de rádio e televisão) não precisa de uma sociedade altamente urbanizada ou industrializada. Afinal, como indicou Tocqueville, a maioria dos americanos brancos era alfabetizada no início do século XIX; as oportunidades para uma educação modesta estavam amplamente disseminadas (ainda que menos, talvez, do que Tocqueville supunha), os jornais eram amplamente disponíveis, a comunicação política parece ter sido moderadamente eficiente, apesar da ampla área geográfica em que os norte-americanos estavam distribuídos. Em outros países, também, a disseminação da alfabetização e da educação precederam uma industrialização extensiva, o crescimento das cidades e a alta renda *per capita* média: Nova Zelândia, Austrália, Canadá, Noruega, Islândia e Finlândia são exemplos. Isso porque os custos de favorecer um acesso generalizado à educação e a meios de informação não são tão altos que sociedades agrárias moderadamente prósperas não possam assumi-los.

Parece razoável, pois, concluir que:

O hipotético limiar inferior para a política competitiva poderia ser debitado, em parte, à dificuldade que os países abaixo deste nível encontram para mobilizar os recursos necessários para a disseminação da alfabetização, da educação e dos meios informativos.

Entretanto, essas necessidades mínimas para a política competitiva e, particularmente, para a poliarquia, podem ser conseguidas por países abaixo desse limiar inferior, ainda que esses países sejam predominantemente agrários, rurais e não-industrializados.

Assim, a necessidade de atender a esses requisitos mínimos ajuda a definir o limiar inferior mas não resolve a relação geral.

Uma ordem social pluralista

Considere-se agora o que uma “economia relativamente avançada” possibilita *através de* sua performance e exige *para* sua performance. Uma economia avançada não só pode como deve reduzir o analfabetismo, disseminar a educação em geral, ampliar as oportunidades de educação superior e fazer proliferar os meios de comunicação. Não só pode produzir uma força de trabalho instruída como precisa dela: trabalhadores que saibam ler e escrever, trabalhadores especializados capazes de ler projetos e executar instruções escritas, engenheiros, técnicos, cientistas, contadores, advogados, gerentes de todos os tipos. Não só produz como precisa dispor de sistemas rápidos e confiáveis de comunicação, inclusive sistemas que transmitam uma vasta quantidade de informações públicas ou quase públicas. Não só permite como exige, ao mesmo tempo, uma multiplicidade de organizações

duradouras e altamente especializadas, manejadas por pessoal fortemente motivado, que seja fiel às metas da organização: fábricas, bancos, lojas, escolas, universidades, hospitais, sistemas de transporte de massa e milhares e milhares de outros tipos de organizações.

Por seus requisitos inerentes, uma economia avançada e as estruturas sociais que a sustentam distribuem automaticamente recursos políticos e habilidades políticas a uma enorme variedade de indivíduos, grupos e organizações. Entre essas habilidades e recursos estão: conhecimento; renda, *status* e reconhecimento entre grupos especializados; habilidade na organização e na comunicação; e acesso a organizações, *experts* e elites. Essas habilidades e recursos podem ser usados para negociar vantagens – para si, para um grupo, para uma organização. Grupos e organizações desenvolvem um impulso rumo à autonomia, a lealdades internas e paroquiais, a complexos padrões de coesão e clivagem. Quando surgem conflitos, como inevitavelmente acontece, o acesso a recursos políticos ajuda os indivíduos e os grupos a impedir o estabelecimento do conflito por compulsão ou coerção e insistir, por sua vez, em certo grau de negociação e barganha – explícita, implícita, legal, ilegal, ilegal. Assim, desenvolvem-se sistemas de barganha e negociação dentro de, paralelamente a, ou em oposição a arranjos hierárquicos; e esses sistemas ajudam a promover uma subcultura política com normas que legitimam a negociação, a barganha, o conluio, o toma-lá-dá-cá, a obtenção do acordo em contraposição ao poder unilateral e à coerção.

Mesmo no interior de organizações ostensivamente hierárquicas, os líderes aprendem que a compulsão e a coerção são frequentemente danosas aos incentivos. Numa economia avançada, a performance de longo prazo sob ameaça ou coerção é menos produtiva, em todos os níveis, do que uma performance mais deliberada baseada no consentimento voluntário. Assim, o medo de punição por uma má performance não é meramente suplementado mas, em muitos aspectos, é substituído pela expectativa de recompensa por uma performance bem-sucedida. Do mesmo modo como o trabalho escravo é menos eficiente, em geral, do que o trabalho livre, também os trabalhadores descontentes e mal remunerados são menos produtivos, no longo prazo, do que trabalhadores satisfeitos e bem remunerados. Para os técnicos, executivos, cientistas e intelectuais, a necessidade de uma dose de performance voluntária, baseada em sua “anuência”, é ainda maior. E um grande grau de autonomia e arbítrio produz, comprovadamente, melhores resultados do que uma supervisão rígida e supercentralizada.

Assim, uma economia avançada gera automaticamente muitas das condições exigidas por uma ordem social pluralista. E à medida que uma ordem social pluralista evolui, pelo menos numa forma elementar, alguns de seus membros

cobram uma participação nas decisões através de meios mais apropriados a um sistema político competitivo do que a um hegemônico.

Se usarmos uma seta simples com um C para sugerir a direção causal, o argumento poderia ser representado como se segue:

Economia avançada – C → ordem social pluralista – C →
reivindicações de um sistema político competitivo.

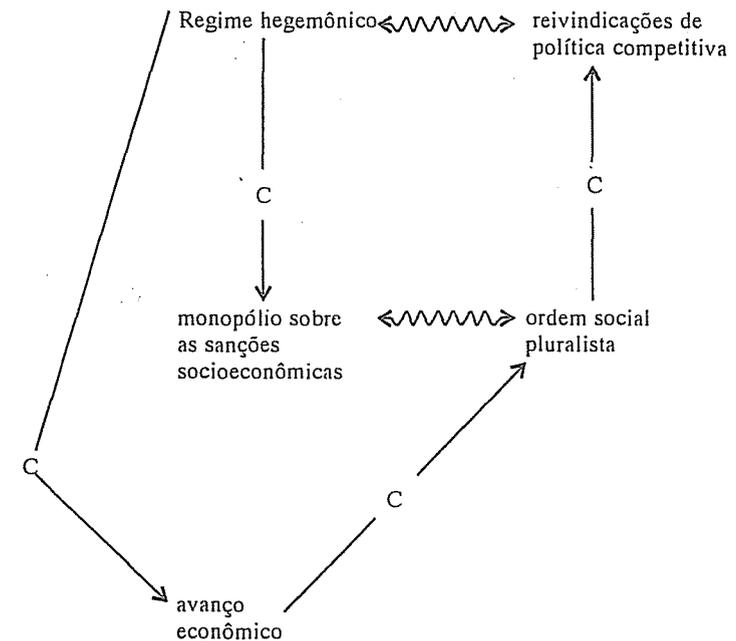
A argumentação tal como foi desenvolvida até aqui é certamente muito simples. Ela exige pelo menos três qualificações:

Primeiro, mesmo que uma economia avançada crie *algumas* das condições exigidas para uma ordem social pluralista, ela não cria *todas* as condições requeridas: vejam-se os casos de União Soviética e de Alemanha Oriental que combinam economias bastante avançadas com ordens sociais centralmente controladas.

Como já observamos, o ajuste entre “nível” econômico e sistema político é frouxo; no entanto, assim como o ajuste é melhor em níveis muito baixos (raros em poliarquias), ele é melhor em níveis muito altos (raros em sistemas hegemônicos). Nossa argumentação implica – corretamente, acredito – que, à medida que sistemas hegemônicos se deslocam para níveis superiores de desenvolvimento econômico (a União Soviética e países do Leste Europeu, por exemplo), vai se tornando cada vez mais difícil manter uma ordem social centralmente controlada. Isso porque, se nossa argumentação está correta, o próprio desenvolvimento econômico gera as condições de uma ordem social pluralista. O monopólio sobre as sanções socioeconômicas desfrutado pelos líderes hegemônicos é solapado, portanto, pelo próprio êxito de sua economia: quanto mais forem bem-sucedidos na transformação da economia (e com ela, inevitavelmente, da sociedade) mais eles estarão ameaçados pelo fracasso político. Se permitirem que seu monopólio sobre as sanções socioeconômicas se fragmente e ainda assim quiserem conservar sua hegemonia política explorando seu monopólio da violência – a transformação de uma ordem social centralmente controlada no que era chamado, anteriormente, de uma ordem social quase-pluralista com violência repressiva – terão de enfrentar então as enormes limitações, custos e ineficácias de violência, coerção e compulsão na administração de uma sociedade avançada na qual são necessários incentivos e um comportamento complexo que não podem ser manipulados por ameaças de violência¹³.

13. Ver uma opinião similar em Alexander Eckstein, “Economic Development and Political Change in Communist Systems”, *World Politics* 22, 1970: 475-495. George Fischer argumenta que as autoridades

As tensões dentro de um regime hegemônico numa sociedade com alto grau de desenvolvimento poderiam ser indicadas como se segue, onde as setas onduladas com duas pontas representam conflitos.



Segundo, apesar de o “sucesso” econômico ser capaz de ameaçar as hegemonias gerando reivindicações pela liberalização política, o êxito econômico não tem ameaçado as poliarquias, mas o fracasso econômico, sim. Isso porque as dificuldades econômicas, particularmente quando tomam a forma de desemprego grave ou inflação acelerada, geram demandas por um regime hegemônico e uma ordem social centralmente controlada.

Terceiro, pode ser que a agudeza desta diferença já esteja se perdendo, pois já está se tornando evidente que as sociedades afluentes geram suas próprias

soviéticas podem conseguir conter as pressões pelo pluralismo social e a liberalização sem prejuízo dos incentivos econômicos. Se entendo corretamente sua argumentação, ele antevê um “monismo limitado” em que “a autonomia em relação ao controle estatal” é negada a “grupos sociais importantes na sociedade” mas permitida “na vida pessoal e profissional, nas atividades técnicas (inclusive a economia) e em algumas partes dos assuntos públicos e legais”. *The Soviet System and Modern Society*, New York, Atherton, 1968, pp. 14-18, 142-153). Entretanto, não consigo ver como as evidências apresentadas nesse livro sobre a emergência de “executivos duplos” na União Soviética reforça este argumento.

frustrações e insatisfações. Apesar de a afluência poder aumentar as pressões por uma política competitiva em países hoje governados por regimes hegemônicos, não está nem um pouco evidente que a afluência continuará fortalecendo a lealdade à democracia em países que já possuem poliarquias inclusivas.

IGUALDADES E DESIGUALDADES

A partir de Aristóteles e, provavelmente, desde os filósofos pré-socráticos, tem sido comumente sustentado entre os teóricos da política que as desigualdades extremas ajudam a produzir regimes hegemônicos e que os sistemas não-hegemônicos de um tipo mais igualitário devem conter um grupo intermediário de cidadãos mais ou menos iguais preponderante e, portanto, deve evitar diferenças extremas de *status*, renda e riqueza (entre os cidadãos). As sociedades industriais avançadas abrigam poderosas tendências no sentido de desigualdades extremas e, no entanto – um fenômeno que os gregos não poderiam prever – as poliarquias inclusivas floresceram, em sua maioria, em países industriais avançados. Esta aparente contradição deu origem a muitas explicações. Alguns tentam resolver o problema explicando as desigualdades nesses países, ao passo que outros o resolvem explicando a “democracia”: seus regimes aparentemente “democráticos” são, na verdade, hegemonias disfarçadas.

A influência da igualdade na ordem social e no nível econômico já foi abordada em numerosos pontos de nossa discussão, mas chegou o momento de enfocar mais diretamente certas questões inconclusas.

As igualdades e desigualdades numa sociedade parecem afetar as chances de hegemonia e de competição política através de dois conjuntos diferentes de variáveis, pelo menos: a distribuição de recursos e habilidades políticos e a criação de ressentimentos e frustrações.

A Distribuição de Recursos Políticos e Habilidades

Na alocação de renda, riqueza, *status*, saber, ocupação, posição na organização, popularidade e diversos outros valores, cada sociedade aloca também recursos com os quais um ator pode influenciar o comportamento de outros atores, pelo menos em algumas circunstâncias. Esses recursos tornam-se então recursos políticos. Quem vai receber quais e quantos recursos políticos não é, porém, uma mera consequência inerte das instituições socioeconômicas. Os atores que influenciam ou controlam o Estado podem usar os diversos poderes do Estado para reordenar a distribuição inicial de recursos políticos resultantes dos processos das instituições socioeconômicas: através do imposto de renda, por exemplo, ou impondo limites à contribuição para campanhas políticas; ou podem efetivamente criar e alocar novos recursos políticos, como o sufrágio.

As desigualdades extremas na distribuição de recursos-chaves como renda, riqueza, *status*, saber e façanhas militares equívalem a desigualdades extremas em recursos políticos. Evidentemente, um país com desigualdades extremas em recursos políticos comporta uma probabilidade muito alta de ostentar desigualdades extremas no exercício do poder e, portanto, um regime hegemônico. Quanto às questões axiomáticas, isso basta.

Nas sociedades agrárias, como sugeri anteriormente, valores-chaves tais como saber, riqueza, renda, *status* e poder estão intimamente relacionados: os possuidores são possuidores em todos esses aspectos, ao passo que os excluídos — que constituem o grosso da população em muitas sociedades agrárias — são carentes em todos os aspectos. Os recursos políticos são pois fortemente cumulativos: se o ator A excede o ator B num recurso político, riqueza, digamos, ou renda, então A excede B em todos os outros recursos políticos, conhecimento, digamos, ou *status*. No entanto, como já observamos, há duas variantes principais da sociedade agrária. Em poucas palavras: na sociedade camponesa tradicional há uma desigualdade extrema na distribuição de bens e, portanto, de recursos políticos e, conseqüentemente, no exercício do poder. Mas na sociedade de agricultores livres há um grau consideravelmente maior de igualdade na distribuição de bens, de recursos políticos, portanto, e, com isso, do exercício do poder. Se a condição de igualdade relativamente maior numa sociedade de agricultores livres for associada também a uma medida maior de igualdade política alocada através de sufrágio, partidos concorrentes, eleições e líderes responsivos, então a acumulação de desigualdades é ainda mais inibida. Ao acumular popularidade, seguidores e votos, os líderes podem compensar alguns dos efeitos potenciais das diferenças de riqueza e *status*,

e usar os poderes reguladores do Estado para reduzir essas diferenças ou suas conseqüências na vida política.

Algumas evidências interessantes sobre este ponto são fornecidas num estudo de Russett sobre a relação entre regime e desigualdade na distribuição de terra em 47 países, por volta de 1960. As poliarquias inclusivas são mais comuns entre os países com maior igualdade na distribuição de terras. Inversamente, os países com maior desigualdade tendem a ser não-poliarquias (tabelas 6.1 e 6.2). Dos 23 países com igualdade na distribuição de terras maior que a média, 17 são poliarquias inclusivas. Observando os dados sob outro ângulo, das 24 poliarquias inclusivas, 17 estão acima da média. Dos 24 países com igualdade média ou menor, apenas 7 são poliarquias inclusivas e 15 são não-poliarquias. Como os países poliárquicos são, em média, mais desenvolvidos economicamente, uma proporção menor da força de trabalho desses países está empregada na agricultura; daí por que as igualdades e desigualdades na distribuição da terra provocam um impacto menor na vida política. Por exemplo, entre as 7 poliarquias inclusivas com igualdade mediana ou menor, 5 possuem menos de um terço de sua força de trabalho na agricultura. Contrastantemente, entre as hegemonias, que têm uma proporção relativamente alta de sua força de trabalho na agricultura, as conseqüências da desigualdade fundiária na vida política são maiores. Entre as hegemonias com igualdade mediana ou inferior, todas, exceto a Argentina, têm mais de um terço de sua força de trabalho na agricultura; muitas, com efeito, têm mais da metade na agricultura.

Quando uma sociedade agrária se industrializa, ocorre uma modificação profunda na natureza das igualdades e desigualdades entre os cidadãos ou sujeitos. A industrialização realoca benefícios e privilégios de maneira drástica. Essas novas alocações são freqüentemente muito desiguais, com certeza. Entretanto, como sugeri anteriormente, as necessidades de uma sociedade industrial avançada e as aspirações que ela ajuda a criar e satisfazer, dispersam muitos recursos políticos, que nas sociedades camponesas tradicionais são monopolizados por elites minúsculas — alfabetização, educação, conhecimento técnico, habilidades organizativas, acesso a líderes, e coisas assim. Se as sociedades industriais não eliminam as desigualdades, elas reduzem significativamente muitas delas¹. À proporção que a renda média aumenta com o avanço da tecnologia e o crescimento da produtividade, mais e mais vantagens até então apropriadas por pequenas elites ficam ao alcance de uma parcela crescente da população. Inclusive a desigualdade nas rendas (antes de impostos) provavelmente diminui.

1. Ver a conclusão de Lenski (Gerhard Lenski, *Power and Privilege*, New York, McGraw-Hill, 1966, p. 437).

POLIARQUIA

Tabela 6.1. Poliarquias, quase-poliarquias e não-poliarquias, por grau de desigualdade na distribuição de terras, 47 países, *circa* 1960

Índice de desigualdade Gini ^a	Poliarquias inclusivas ^b	Quase-poliarquias ^b	Não-poliarquias ^b
43,7			Iugoslávia
45,0			Polônia
45,8	Dinamarca		
47,0	Japão		
49,7	Canadá		
49,8	Suíça		
52,2	Índia		
56,4	Filipinas		
57,7	Suécia		
58,3	França		
58,7	Bélgica		
59,8	Irlanda		
59,9	Finlândia		
60,5	Holanda		
63,8	Luxemburgo		
65,2			Taiwan
66,9	Noruega		
67,1			Vietnã do Sul
67,4	Alemanha Ocidental		
70,0			Líbia
70,5	Estados Unidos		
71,0	Reino Unido		
73,7		Panamá ^d	
74,0	Áustria		
74,0			Egito
74,7			Grécia
75,7			Honduras
75,7			Nicarágua
77,3	Nova Zelândia		
78,0			Espanha
79,2			Cuba
79,5			República Dominicana
80,3	Itália		
81,7	Uruguai		
82,8			El Salvador
83,7			Brasil
84,9		Colômbia	
86,0			Guatemala
86,3			Argentina

IGUALDADES E DESIGUALDADES

cont. da Tabela 6.1

Índice de desigualdade Gini ^a	Poliarquias inclusivas ^b	Quase-poliarquias ^b	Não-poliarquias ^b
86,4			Equador
87,5			Peru
88,1			Iraque
89,1	Costa Rica		
90,9		Venezuela	
92,9	Austrália		
93,8	Chile ^c		
93,8			Bolívia

Fonte dos dados: Bruce M. Russett. "Inequality and Instability: The Relation of Land Tenure to Politics, *World Politics* 16, abr. 1964: 442-454, Tab. 2.

^a O índice Gini é uma medida geralmente aceita de desigualdade. Ver, e.g., Hayward Alker, Jr., e Bruce M. Russett, "Indices for Comparing Inequality", em Richard L. Merritt e Stein Rokkan, eds., *Comparing Nations: The Use of Quantitative Data in Cross-National Research*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 349-382.

^b A classificação difere aqui da de Russett, que classifica os países como democracias estáveis, democracias instáveis e ditaduras. Sobre a classificação usada aqui, ver apêndice B, Tab. A-3.

^c Em função da limitação do sufrágio com base na alfabetização, o Chile, em 1960, era muito menos inclusivo do que os outros, ainda que melhor posicionado no critério de contestação pública.

^d Subseqüentemente uma não-poliarquia.

Tabela 6.2. Poliarquia e desigualdade fundiária

	Maior que a igualdade média (N)	Igualdade média ou menor (N)	Total
Poliarquias inclusivas	17	7 ^a	24
Quase-poliarquias	1	2	3
Não-poliarquias	5	15	30
N = Total	23	24	57

Fonte de dados: Russett, "Inequality and Instability".

^a Inclui o Chile.

Algumas evidências interessantes sobre este ponto são fornecidas por um estudo sobre renda e desigualdade nos Estados Unidos em 1959-1960. Entre as 51 unidades políticas formadas pelos 50 Estados e o Distrito de Colúmbia, há uma correlação bastante negativa (-0,78) entre a renda média de cada unidade e o grau

de desigualdade na distribuição de renda na unidade. Como era de se esperar, quanto mais desigual a distribuição de renda num Estado, mais desigual é também a distribuição de moradia e educação² (Tabela 6.3).

Tabela 6.3 Renda e desigualdade para os Estados Unidos, por Estados e o Distrito de Colúmbia, 1959-1960: Coeficientes de correlação

	Índice Gini de desigualdade de rendas
Renda mediana	- 0,78
Índice Gini de desigualdade	
Habitação	0,65
Ocupada pelo proprietário	0,73
Ocupada pelo inquilino	0,76
Educação	
Uso de empregados domésticos: porcentagem empregada em residências	0,77

Fonte: David I. Verway, "A Ranking of States by Inequality Using Census and Tax Data", *Review of Economics and Statistics* 48, n. 3, ago. 1966: 319-320.

Em linguagem livre, pode-se dizer então que, à proporção que um país se aproxima de níveis elevados de industrialização, diminuem as desigualdades extremas em recursos políticos importantes; apesar de este processo não gerar igualdade, ele gera uma maior paridade na distribuição dos recursos políticos.

Além do mais, as sociedades industriais, como sugeri anteriormente, mudam seu padrão de desigualdades de uma outra maneira ainda: apesar de não impedirem inteiramente a acumulação de valores — particularmente de riqueza, renda e *status* —, em comparação com uma sociedade camponesa tradicional, elas reduzem drasticamente a acumulação de recursos *políticos* e criam, em seu lugar, um sistema de *desigualdades dispersas* por cujo intermédio os atores excluídos de um tipo de recurso político têm uma grande oportunidade de acesso a algum outro recurso político parcialmente compensador. Se o próprio regime político for uma poliarquia, então o sistema de desigualdades dispersas é fortalecido ainda mais.

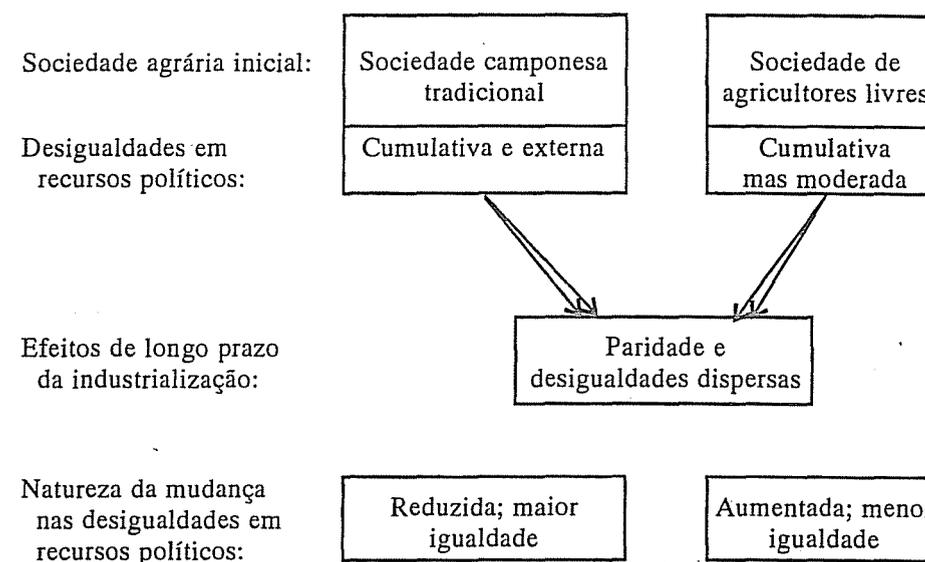
2. David I. Verway, "A Ranking of States by Inequality Using Census and Tax Data", *Review of Economics and Statistics* 48, n. 3, ago. 1966: 314-321. No estudo de Verway (p. 320), o índice Gini de desigualdade na renda relaciona-se da seguinte maneira com outras medidas-padrão:

- A parcela dos 20% mais altos 0,98.
- A parcela dos 10% mais altos 0,88.
- A parcela dos 5% mais altos 0,72.

O aumento ou a diminuição da igualdade no desenvolvimento de uma sociedade industrial depende, pois, do tipo de sociedade agrária em que ocorre a industrialização. Introduzida numa sociedade agrária tradicional, a industrialização é, mais cedo ou mais tarde, uma força equalizadora: ela transforma um sistema de desigualdades cumulativas num sistema de maior paridade com respeito a alguns recursos-chaves, e com respeito a recursos políticos em geral, ela dispersa (mas não erradica) as desigualdades. Introduzida numa sociedade de agricultores livres, porém, a industrialização pode efetivamente aumentar as desigualdades em recursos políticos, ainda que essas desigualdades sejam mais dispersas do que cumulativas³.

A argumentação desta seção é resumida esquematicamente na figura 6.1.

Figura 6.1 Sociedade industrial e desigualdade



3. Em *Who Governs*, New Haven, Yale University Press, 1961, interpretei as evidências históricas obtidas sobre New Haven (que seriam típicas, a esse respeito, penso eu, da maioria das velhas cidades da Costa Leste) como indicação de uma mudança, entre os séculos XVIII e XX, de desigualdades cumulativas para dispersas. Isto não é inconsistente com o ponto de vista de que, na América agrária, diferentemente da situação daqueles poucos velhos centros urbanos, a mudança do início do século XVIII ao século XX foi da igualdade relativa para desigualdades dispersas. A interessante interpretação de Michael Zuckerman sobre a vida urbana no Massachusetts colonial como altamente consensual e relativamente igualitária, traria respaldo a esta opinião. Ver seu *Peaceable Kingdoms: New England Towns in the Eighteenth Century*, New York: Knopf, 1970.

A Criação de Ressentimentos e Frustrações

Se as desigualdades promovem ressentimentos, então os ressentimentos com respeito à desigualdade devem existir mesmo em sociedades industriais, pois embora as desigualdades possam ser menos extremas e mais dispersas numa sociedade industrial do que numa sociedade camponesa tradicional, as desigualdades remanescentes são consideráveis. Não as enfraqueceriam então a lealdade ao regime entre as camadas menos favorecidas? Neste caso, como explicaríamos que a maioria das poliarquias, presumivelmente os regimes mais ameaçados pela desigualdade, efetivamente se desenvolveram em meio a desigualdades graves e generalizadas? Mais ainda, muitos regimes poliárquicos existem até hoje em sociedades com enormes desigualdades de alguns tipos, por exemplo, com respeito a rendas, riqueza ou as oportunidades de educação superior. Como pode uma poliarquia persistir nessas circunstâncias?

Espero que cada leitor compreenda que, ao tentar explicar essas questões, como pretendo fazer, não tenciono justificá-las. O fato de as poliarquias terem tolerado uma boa dose de desigualdade não implica que elas devessem fazê-lo. Entretanto, o fato de que uma desigualdade considerável na distribuição de rendas, riqueza, educação e outros valores pode persistir em poliarquias sem estimular uma oposição suficiente para provocar mudanças, seja nas políticas governamentais que permitem essas desigualdades, seja no próprio regime, é uma questão que merece explicação.

A explicação pode ser dada, penso eu, em duas partes:

Quando surgem as reivindicações por uma maior igualdade, um regime pode ganhar aceitação junto a um grupo excluído atendendo parte das reivindicações, ainda que não necessariamente todas elas.

Mas uma grande dose de desigualdade não gera, no grupo prejudicado, reivindicações políticas por maior igualdade.

Respostas de governos

Uma situação de desigualdade objetiva pode dar lugar a uma reivindicação de que suas causas sejam extirpadas, mas pode não fazê-lo. Se as reivindicações surgirem, elas podem ou não ser dirigidas para o governo. A desigualdade pode ser reduzida ou eliminada em consequência de medidas tomadas pelo governo, mas as condições desiguais podem ser reduzidas também mesmo que o governo não tome medidas positivas – ou, em certos casos, mesmo a despeito de medidas mal orientadas do governo. Em alguns casos, mesmo que as ações do governo sejam

mal orientadas, elas podem reduzir novas reivindicações simplesmente porque essas medidas simbolizam, para o grupo excluído, a preocupação do governo. Na verdade, parece possível, ao menos teoricamente, às vezes, que as políticas mal orientadas mas aparentemente bem-intencionadas do governo não consigam reduzir inteiramente as desigualdades, mas o próprio fato de o governo manifestar sua preocupação pode ser suficiente para manter, e talvez, até mesmo, conquistar, a lealdade do grupo de despossuídos.

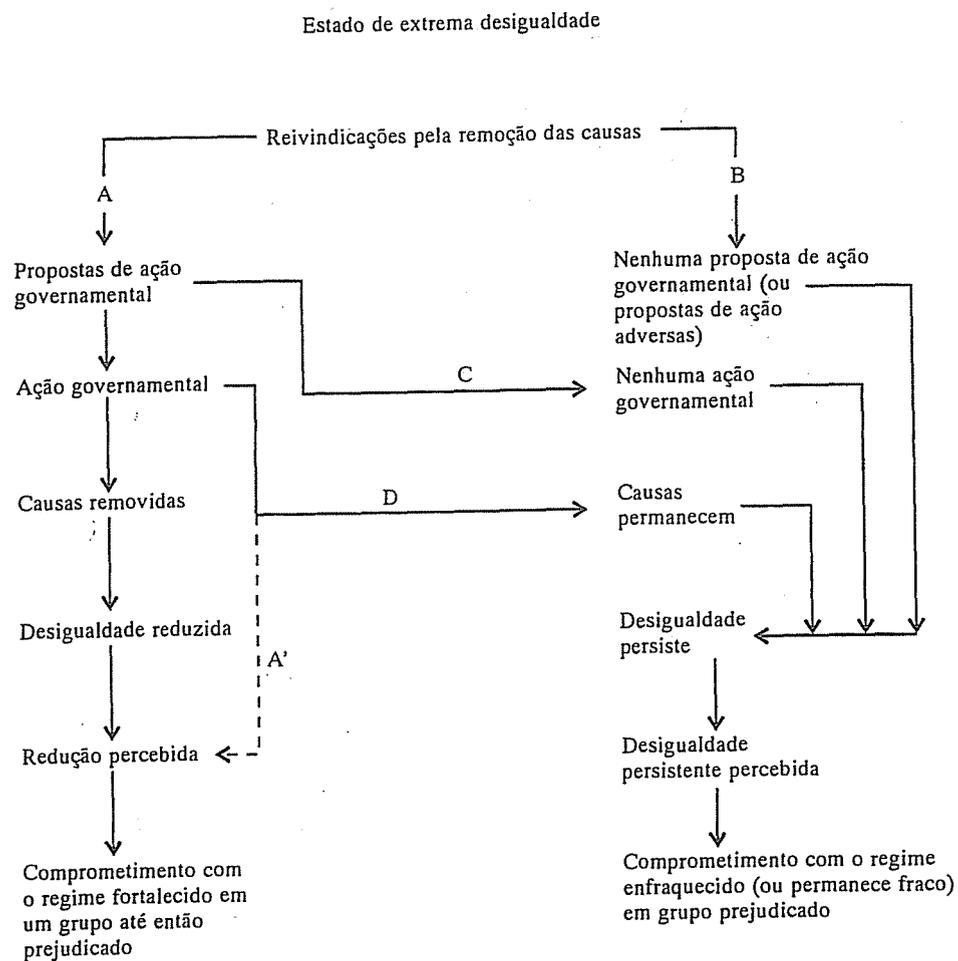
Entre as várias possibilidades, porém, duas parecem particularmente relevantes para as questões tratadas neste capítulo. Um caminho medianamente familiar conduz, de uma situação de desigualdade, a respostas governamentais que reduzem a desigualdade (ou o sentimento de desigualdade), fortalecendo assim o compromisso do grupo de excluídos com o regime. Considere-se, a este respeito, os esforços bem-sucedidos do governo sueco para reduzir o desemprego nos anos 30 ou, durante a mesma década, diversas medidas tomadas pelo governo de Franklin Roosevelt para dar uma maior segurança econômica aos Estados Unidos.

Com efeito, em alguns países europeus e de fala inglesa que atualmente possuem poliarquias inclusivas e aparentemente muito estáveis, os regimes liberalizados atenderam, no século passado e no atual, às reivindicações pela redução das desigualdades. Tipicamente, essas reivindicações enfatizaram e resultaram na extensão dos direitos políticos a camadas que estavam excluídas de participação legal no sistema político; este processo foi substancialmente completado nesses países por volta de 1920. Esses regimes democráticos tornaram-se então mais responsivos a reivindicações, que tinham sido feitas anteriormente, pela ampliação dos “direitos sociais” à segurança, ao bem-estar, à educação etc. Este processo ainda está em curso, ainda que em alguns países ele tenha diminuído de ímpeto em função das amplas reformas já realizadas. Ao atender essas reivindicações por uma maior igualdade política e social, alguns países parecem ter ganho a prolongada batalha pelo comprometimento de grupos até então prejudicados, particularmente, é claro, das classes trabalhadoras. Isto é ilustrado pelo caminho à esquerda na figura 6.2. Como este processo já foi analisado adequadamente em outra parte, não creio que seja necessário retomar sua discussão aqui⁴. O caminho A' representa o caso de um governo que é *percebido*, dentro de um grupo de prejudicados, como redutor

4. Ver, entre outros, T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, Cambridge University Press, 1950) e Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 359-367. Muito embora ainda seja cedo demais para julgar, é possível que uma nova fase tenha começado no final dos anos 60 enfatizando a democratização de uma diversidade de organizações sociais, econômicas e políticas, nas quais a autoridade vinha sendo predominantemente hierárquica.

das desigualdades, ainda que seus atos não tenham atingido as causas e as desigualdades persistam mais ou menos intocadas. Com o tempo, certamente, o fato de o governo não ter conseguido reduzir as desigualdades pode, e provavelmente vai, se tornar aparente. No entanto, é bem possível que o governo tenha obtido uma reserva considerável de comprometimento, quando isto acontecer.

Figura 6.2 Alguns efeitos possíveis da desigualdade no comprometimento com um regime



Uma segunda possibilidade, porém, é que o governo mantenha a desigualdade e se torne um alvo das hostilidades do grupo prejudicado, com suas medidas de favorecimento ou omissão. Talvez não surjam propostas de ação para o governo, ou pelo menos, elas não sejam vigorosa e publicamente cobradas. Ou então que o governo, por algum motivo, não consiga agir a despeito das cobranças feitas naquele sentido. Ou, caso ele aja, sua política seja mal orientada. Pode acontecer ainda, que as políticas deliberadamente escolhidas pelo governo sejam percebidas como o principal motivo da privação (por exemplo, a discriminação racial imposta por governos estaduais). Essas possibilidades estão representadas na figura 6.2 pelos caminhos B, C e D. Se a desigualdade persistir em decorrência disso, então o comprometimento do grupo prejudicado para com aquele particular regime ficará, provavelmente, enfraquecido.

Como todo tipo de regime é ameaçado pela alienação e a deslealdade generalizadas, um estado de desigualdade extrema vivenciado por um grande segmento da população de um país representa uma ameaça para qualquer regime, seja ele hegemônico ou competitivo. Todavia, há motivos para se pensar que os regimes hegemônicos podem tolerar "mais" desigualdade do que sistemas competitivos, especialmente poliarquias. Isso porque os regimes hegemônicos, especialmente aqueles com ordens sociais centralmente controladas, têm à sua disposição meios muito mais abrangentes de coerção, que podem empregar para eliminar a manifestação de insatisfação; as frustrações e as agressões dos excluídos podem assim ser contidas e, talvez, até mesmo voltadas contra eles próprios, ou desviadas para o desespero, a apatia e a desesperança. Os sistemas políticos competitivos dispõem de menos recursos para coagir sua população porque as condições essenciais para um regime competitivo, e, particularmente, para uma poliarquia, incluem uma ordem social mais ou menos pluralista e uma diversidade de limitações legais e constitucionais efetivas à coerção governamental.

A diferença, a meu ver, é real e vital. Mas ela não deve ser exagerada. As democracias ateniense e norte-americana nos fornecem, cada uma delas, um exemplo de sistema competitivo que era inclusivo para uma parte da população, mas hegemônico para a outra (os escravos e, nos Estados Unidos, também os ex-escravos).

O caso norte-americano não só é marcante demais para ser ignorado, mas ele ajuda também a esclarecer as relações complexas entre desigualdade e regime. Como se sabe, uma poliarquia competitiva, nos Estados Unidos, impôs uma situação de extrema desigualdade à sua população negra, tanto durante a escravidão como após esta. No Norte, durante quase um século, uma poliarquia bastante inclusiva não foi ameaçada de maneira significativa pelas desigualdades impostas aos negros em seu interior, provavelmente porque, até o final da Segunda Guerra

Mundial, os negros eram uma minoria comparativamente pequena, depauperada em termos de recursos políticos e excluída de militância. No Sul, por outro lado, os negros constituíam uma minoria bem mais ampla, e em dois Estados, inclusive uma maioria⁵. Para impor uma condição duradoura de extrema privação à população negra do Sul, os brancos sulistas (tal como os atenienses livres) tiveram de desenvolver dois sistemas políticos superpostos: uma poliarquia mais ou menos competitiva na qual a maioria dos brancos estava incluída, e um sistema hegemônico ao qual os negros estavam submetidos e com o qual os brancos sulistas estavam totalmente comprometidos. Para preservar seu duplo sistema, o Sul desenvolveu a violência repressiva dentro de uma ordem social quase-pluralista: violência e terror eram direcionados para os negros em geral, e para um punhado de brancos dissidentes que, de vez em quando, opunha-se abertamente ao sistema hegemônico. A estabilidade do duplo sistema do Sul dependia não só dos efeitos da coerção passada, presente e ameaçada para a criação e imposição de um sentimento de resignação e desesperança entre os negros (e, como sugere a imagem do "Pai Tomás", até mesmo um sentimento de que a supremacia branca era legítima), mas também da força de um entendimento com as principais camadas políticas do Norte para que não interferissem no sistema sulista. Em meados do século XX, essas duas condições começaram a se deteriorar, e na medida em que cada uma se enfraquecia, sua deterioração acelerava a destruição da outra. Apesar de a velha hegemonia não ter desaparecido inteiramente, ela visivelmente andou enfrentando uma profunda crise ao longo da última década. No final dos anos 60, a entrada de negros sulistas no sistema político competitivo avançava significativamente⁶. E a hegemonia política baseada na violência coercitiva estava se desintegrando.

O caso dos negros nos Estados Unidos contestaria a hipótese de que os regimes competitivos conseguem manter uma menor privação relativa do que os regimes hegemônicos? Creio que o exemplo argumenta exatamente no sentido contrário: infligir uma privação relativa grave a um grande segmento da população provavelmente exige, como aconteceu no Sul, um sistema político hegemônico de uma ordem social – ainda que quase-pluralista ou centralmente controlada – com violência repressiva.

5. Em 1860, a porcentagem de escravos sobre o total da população nos principais Estados escravistas era: Carolina do Sul, 57%; Mississippi, 55%; Louisiana, 47%; Alabama, 45%; Geórgia, 43%; Virgínia, 40%; e Carolina do Norte, 33% (Richard B. Morris, *Encyclopedia of American History*, New York, Harper, 1953, p. 516; U.S., Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1957*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1960, p. 13)

6. Para alguns dados, ver nota de rodapé 3, Cap. 2, acima.

Entretanto, o exemplo sugere duas qualificações importantes: mesmo uma poliarquia inclusiva pode impor um estado de privação relativamente alto a uma pequena minoria se esta minoria, a exemplo dos negros no Norte mesmo depois da Segunda Guerra Mundial, é, por algum motivo, fraca, não só numericamente, mas também em recursos políticos, habilidades e reivindicações. E como bem ilustram Atenas e o Sul norte-americano, historicamente tem sido possível desenvolver e até mesmo manter por um longo período, um sistema duplo que é competitivo para um grupo dominante e hegemônico para a minoria excluída.

Respostas dos excluídos

Entre uma condição de desigualdade objetiva e a resposta de uma pessoa excluída repousam as percepções, as avaliações, as expectativas – em resumo, a psiquê – do indivíduo. Para desgraça e espanto de ativistas que lutam para incitar o grupo excluído a se rebelar, a psiquê humana não impele invariavelmente as pessoas privadas de igualdade a buscá-la, ou mesmo, às vezes, a almejá-la⁷. Este fenômeno merece um tratamento mais completo – e melhor – do que posso fornecer aqui, pois devo limitar-me a alguns aspectos apenas.

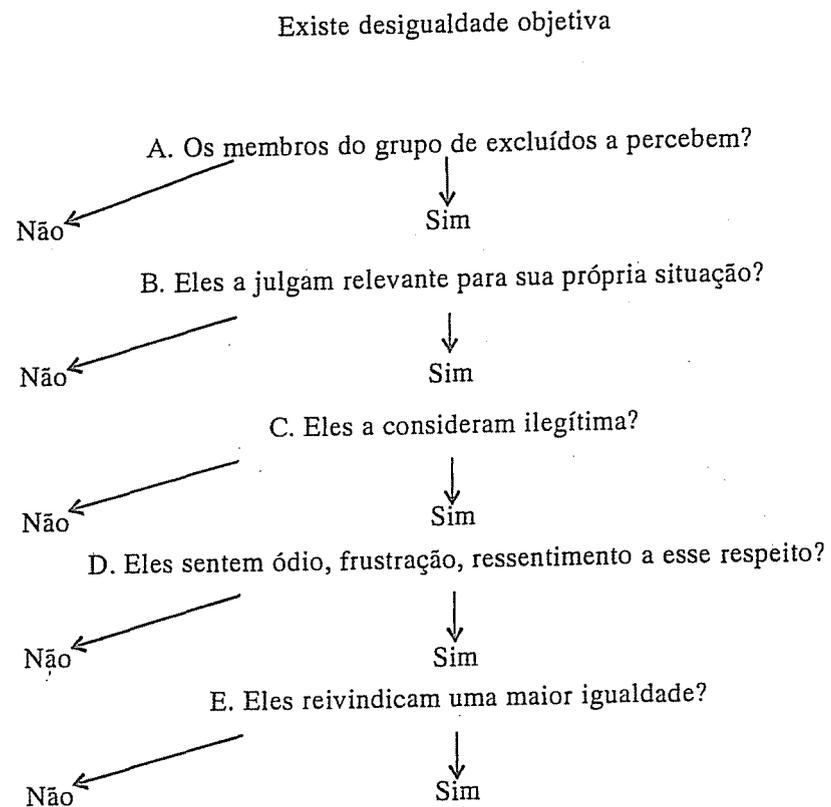
Considere-se, então, um caminho hipotético levando de uma desigualdade objetiva a reivindicações por uma maior igualdade no grupo de excluídos (figura 6.3). Para completar o circuito, são necessárias respostas "Sim" para todas as perguntas. Entretanto, vários elos se inclinam ao fracasso, a respostas "Não".

Seguramente, é inteiramente ilusório pensar que a relação entre realidade objetiva e percepção subjetiva se rompa de tal forma que os excluídos não tenham consciência de seus interesses. Se o mito do pobre feliz (e do rico infeliz) ainda precisa ser refutado, Hadley Cantril fornece algumas evidências sólidas de que a distância entre condição e aspirações diminui em todo o mundo à proporção que melhora a situação objetiva do indivíduo. Numa pesquisa realizada em 14 países, pediu-se aos entrevistados que se situassem numa hipotética escada de dez degraus entre "a melhor vida possível para você... e a pior vida possível para você". Pediu-se que situassem também seu país numa escada semelhante. Cantril revelou que quanto mais alto o nível socioeconômico de um país, mais alto as pessoas situavam, em média, suas condições passadas e presentes na "escada" da satisfação, assim como as posições passadas e presentes de seu país. Ele descobriu também que as pessoas que estão objetivamente em melhores condições no tocante a educação, renda ou *status* profissional, expressaram maior satisfação com sua condição, na

7. Robert E. Lane, "The Fear of Equality", *American Political Science Review* 53, mar. 1959: 35-51.

média, do que as com educação menor, renda mais baixa ou *status* profissional inferior⁸.

Figura 6.3. Um caminho hipotético partindo da desigualdade objetiva em direção a reivindicações de maior igualdade



Entretanto, mesmo quando estão relativamente mais insatisfeitos com sua condição, os membros de um grupo de excluídos podem não concluir todas as conexões ao longo de nosso caminho hipotético. Por exemplo, em A, as percepções de desigualdade são obscurecidas, às vezes, por mudanças nas condições do “próprio” grupo de alguém. Assim, Runciman conclui que, na Grã-Bretanha,

“depois da Segunda Guerra, a privação relativa foi atenuada pela conquista de alguma melhora gradual da situação de classe dos trabalhadores manuais e a convicção de que estava ocorrendo uma distribuição maior do que de fato ocorreu”⁹.

A conexão em B frequentemente se rompe porque as pessoas que são objetivamente excluídas geralmente não se comparam com os grupos mais favorecidos, cuja boa fortuna eles simplesmente não consideram relevante para sua própria condição, usando outros termos de comparação. Primeiro, uma pessoa de um grupo de excluídos quase certamente comparará a situação presente de seu grupo com seu próprio passado (ou com os mitos sobre seu passado); se o grupo acreditar que agora está melhor do que estava no passado, esta crença pode ser muito mais saliente e relevante do que o fato de alguns outros grupos estarem atualmente muito melhor. Além disso, também, muitas pessoas se identificam, parte do tempo, com coletividades maiores como a nação ou o país; daí que, para o determinado grupo ou indivíduo, desigualdades passadas e presentes podem ser atenuadas pelo pensamento de que a coletividade como um todo – o país, por exemplo – está avançando para uma condição de maior riqueza ou justiça. Finalmente, quando uma pessoa compara a si própria ou seu “próprio” grupo específico com outros indivíduos ou grupos, ela provavelmente fará comparações com outros que são, socialmente falando, não distantes e sim muito próximos ou adjacentes a ela. Para o trabalhador especializado, por exemplo, a renda e os privilégios do presidente da companhia provavelmente são menos relevantes do que os privilégios e a renda dos trabalhadores semi-especializados logo “abaixo” dele, ou de seu capataz, logo “acima” dele, ou dos trabalhadores especializados de outras fábricas.

Devido a essas diversas comparações, numa sociedade com amplas desigualdades, um indivíduo pode ter um juízo relativamente favorável de sua própria condição ainda que, objetivamente falando, ele esteja em situação seriamente desvantajosa em relação às elites.

Algumas evidências que conduzem diretamente para a última possibilidade são fornecidas por Runciman, a partir de sua pesquisa com aproximadamente 1 400 entrevistados na Grã-Bretanha. Runciman fez a distinção entre um “grupo de referência comparativo”, cuja situação ou atributos uma pessoa compara com seus próprios, e um “grupo de referência de participação”, que é “a linha de partida para a desigualdade com o grupo de referência comparativo pelo qual se produz um

8. Hadley Cantril, *The Pattern of Human Concerns*, New Brunswick, Rutgers University Press, 1965, pp. 194, 258-259. Os países, classificados segundo um indicador socioeconômico por Cantril, eram Estados Unidos, Alemanha Ocidental, Israel, Japão, Polônia, Cuba, Panamá, Iugoslávia, Filipinas, República Dominicana, Brasil, Egito, Nigéria e Índia.

9. W. G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice*, Berkeley, University of California Press, 1966, p. 94.

sentimento de *relativa privação*¹⁰. Ele descobriu que o sentimento de “relativa privação” provocado por desigualdades, na Grã-Bretanha, era grandemente atenuado, entre outras coisas, pela tendência a comparar a própria pessoa com grupos socialmente bem próximos ao próprio grupo. Mais ainda, como se indicou acima, ele atribuiu o nível bastante baixo do sentimento de relativa privação entre os trabalhadores manuais a recentes melhorias em sua situação e, talvez, a uma noção exagerada do quanto as velhas desigualdades tinham sido efetivamente reduzidas. Inversamente, as pessoas de classe média tenderam a manifestar ressentimentos, não sobre os muito ricos, mas sobre os rápidos avanços das classes trabalhadoras. Runciman revelou também que:

Existe uma forte discrepância entre desigualdade objetiva e um sentimento subjetivo de relativa privação.

Independentemente de sentirem ou não que sua posição está piorando, as pessoas da classe média manifestam maior propensão a sentir a prosperidade alheia como uma injustiça.

Os que estão no topo da camada de trabalhadores manuais são os que menos se inclinam a pensar que outros tipos de pessoas estão se saindo melhor do que eles.

Os trabalhadores manuais e suas esposas que atingiram o nível máximo de renda para ocupações manuais não tendem a se sentir relativamente privados porque, nos termos de comparação que lhes são naturais, eles saíram-se bem.

Uma proporção significativa dos entrevistados fornece uma cifra de renda desejada que é pouco ou nada maior do que sua renda atual, e uma proporção ainda maior diz que está satisfeita com o que está recebendo.

Dentro de cada terço da distribuição de renda total, os entrevistados (da “classe trabalhadora”) manuais são consideravelmente mais propensos que os entrevistados (“classe média”) não-manuais a fornecer uma cifra para renda “apropriada” mais ou menos equivalente ao que dizem ganhar atualmente.

Não só os grupos de referência comparativa não são escolhidos de acordo com os fatos da desigualdade, como também tal correspondência com os fatos é a menos provável de todas para aqueles que efetivamente estão mais desigualmente situados¹¹.

A pesquisa nacional de Cantril fornece também algumas evidências interessantes, ainda que mais tangenciais, sobre a conexão em B. Esses resultados respaldam a idéia de que as pessoas freqüentemente julgam sua própria situação pelo que elas percebem ser a direção de mudança para uma coletividade maior com a qual se identificam, neste caso, o país. Ele descobriu que:

10. *Idem*, p. 12. Grifos meus.

11. *Idem*, pp. 197-210.

O nível em que as pessoas classificavam sua condição presente – sua posição na “escada” – estava significativamente relacionado com o nível que atribuíam a seu próprio país, *i.e.*, a posição de seu país na “escada”.

O tanto que as pessoas sentiam que sua condição havia melhorado em relação aos cinco anos anteriores estava significativamente relacionado com o tanto que sentiam a melhora de seu país.

Quando as pessoas esperavam uma melhora em sua situação pessoal nos próximos cinco anos, elas provavelmente esperariam também um avanço de seu país¹².

Essas correlações certamente não nos dizem nada sobre a direção causal, que inquestionavelmente flui nos dois sentidos. Mas algumas comparações de como as pessoas de determinados países se classificavam são, pelo menos, sugestivas. Por exemplo, ao classificar sua condição presente, os dois grupos que ficaram na posição mais alta foram uma amostragem de membros de 10 *kibutzim*, em Israel – onde a igualdade objetiva é excepcionalmente alta – e uma amostragem de adultos dos Estados Unidos, onde a renda média é excepcionalmente alta mas as desigualdades na distribuição da renda são grandes também. O país com o terceiro lugar na classificação da situação pessoal segundo as próprias pessoas foi Cuba, que experimentara uma revolução que reduzira grandemente (mas absolutamente não eliminara) as desigualdade anteriores (provavelmente com algum custo para as rendas médias) e o Egito, que também passara por uma revolução, mas ainda experimentava uma pobreza e desigualdades extraordinárias. As expectativas pessoais mais altas para o futuro eram apresentadas (em ordem decrescente) pelas pessoas entrevistadas em Cuba, Egito, nos *kibutzim*, Estados Unidos, Nigéria, Brasil e Panamá¹³. O país que liderava todo o restante no porte da mudança nas classificações pessoais do passado para o futuro (isto é, em expectativas de melhoria) foi a Nigéria, um os países mais pobres do mundo e destinado, na época da pesquisa, a uma guerra civil catastrófica. A Nigéria vinha seguida de Cuba, República Dominicana, Egito, Brasil e Panamá¹⁴. Assim, as esperanças sobre o futuro pareciam tão influenciadas pela proximidade de revoluções, independência nacional ou outras mudanças políticas dramáticas que não havia virtualmente qualquer relação entre o nível socioeconômico do país e as expectativas expressadas por seus cidadãos quer sobre seu próprio futuro, quer sobre o de seu país¹⁵.

A efetividade da conexão em C depende das idéias predominantes na cultura ou na subcultura em que o indivíduo é socializado. Um grupo excluído pode

12. Cantril, *The Pattern of Human Concerns*, pp. 184-194.

13. *Idem*, Tab. IX:4, p. 187.

14. *Idem*, Tab. IX:6, p. 188.

15. Ver as correlações entre a ordem de classificação em *idem*, p. 194.

perfeitamente acreditar que sua atual condição inferior é parte inerente da ordem das coisas, justificada pela religião ou a cosmologia (como o hinduísmo deu legitimidade à casta), sujeito apenas a mudanças através de alguma redenção final ou, talvez, apocalíptica. Uma visão de mundo justificadora e “racionalizadora” da desigualdade não persiste apenas porque ela traz vantagens às elites que se beneficiam do *status quo*. Entre os próprios excluídos, uma visão de mundo tão autonegativa pode ajudar a tornar uma existência miserável e, freqüentemente, humilhante, mais suportável e compreensível. Um grupo confrontado durante um longo período com desigualdades aparentemente inelutáveis, pode aprender a manter baixas suas reivindicações, alinhando-as melhor assim com os duros limites do possível¹⁶.

A pesquisa transnacional de Cantril fornece algumas evidências ilustrativas interessantes sobre esse processo de “abrandamento”. Por meio de um conjunto de perguntas cuidadosamente programadas mas bastante em aberto, pediu-se às pessoas que falassem de seus medos e esperanças. Era de se esperar que os habitantes dos países mais desenvolvidos expressassem maior número de esperanças do que aqueles de países mais pobres, mas uma menor quantidade de medos. Cantril descobriu efetivamente uma relação “positiva mas modesta” entre o nível de desenvolvimento socioeconômico de um país e o volume de esperanças expressado por seu povo, tanto para as pessoas como para a nação. Mas, contrariamente ao que era de se esperar, ele descobriu também uma correlação positiva ainda mais forte entre o nível socioeconômico do país e o volume de medos manifestado por seu povo: em suma, quanto melhor a situação do país, mais esperanças e medos. Os dois países onde as pessoas expressaram menor quantidade de medos tanto para si como para a nação foram Índia e Brasil. Por improvável que possa parecer, o país com o menor volume de referências à saúde – seja em esperanças, seja em medos – foi a Índia, “onde as condições de saúde são piores do que em qualquer

16. Assim, contra “o complexo de idéias de ascendência que sempre ressaltam os direitos do indivíduo” em sociedades camponesas, Mahmet Bequiraj descreve as idéias de “abrandamento” que “sustentam o projeto existente do sistema... Argumenta-se que os problemas sociais persistentes não são causados tanto pelas formas de organização social existentes quanto pelos erros humanos; o homem é a razão pela qual o projeto presumivelmente perfeito de organização social falha... As idéias de ascendência... colocam em risco o equilíbrio sugerindo novas necessidades. Por contraste, as idéias de abrandamento proporcionam ao indivíduo a força de protelar gratificações, permitindo assim a minimização das necessidades... Dado o baixo nível de conhecimento, as idéias de abrandamento são funcionalmente mais significativas do que as idéias de ascendência... Elas se tornam fins em si mesmas. Como virtudes, elas visam solidificar as formas de organização social existentes... Afastadas da influência das idéias de ascendência e enrijecidas em virtudes, as idéias de abrandamento bloqueiam novos desdobramentos ou avanços em conhecimento para o sistema”. *Peasantry in Revolution*, Ithaca, Center for International Studies, Cornell University, 1966, pp. 31-33).

um dos outros países estudados¹⁷. Ali, o processo de “abrandamento”, respaldado pelo hinduísmo, foi levado a limites extremos.

As conexões no final do caminho (em D e E) também podem se romper. Frustração, ressentimentos e ódio podem não estimular reivindicações de maior igualdade e sim transformar-se em resignação, apatia, desespero, desesperança, autonegação, fantasia, sonhos milenaristas, aceitação piedosa, fatalismo, a mentalidade do “Pai Tomás” etc. Termos como esses são usados, com efeito, para descrever a psiquê do camponês na sociedade camponesa fortemente excludente¹⁸.

A argumentação desenvolvida neste capítulo pode ser resumida nas seguintes proposições:

Num país com um regime hegemônico, desigualdades extremas na distribuição de valores-chaves reduzem as chances de desenvolvimento de um sistema estável de contestação pública.

Numa sociedade que já conta com um regime com contestação pública, as desigualdades extremas aumentam as chances de que a política competitiva venha a ser substituída por uma hegemonia.

As poliarquias são particularmente vulneráveis aos efeitos de desigualdades extremas.

17. Cantril, *The Pattern of Human Concerns*, p. 164. As correlações de ordem de classificação (p. 199) entre volume de “preocupações” (esperanças e medos) e o indicador socioeconômico para o país foram:

Esperanças pessoais 0,24
Esperanças nacionais 0,25
Medos pessoais 0,46
Medos nacionais 0,51

Na relação do volume de preocupações, Japão e Polônia ficaram de fora. Sobre preocupações totais, ver p. 155.

18. Ver, por exemplo, o notável retrato do camponês em *Peasantry in Revolution*, de Bequiraj, especialmente as pp. 1-43. Por exemplo:

“Tanto a filosofia pessimista como a tendência para a devoção são universais entre os grupos camponeses... Mesmo a seus próprios olhos, o camponês é o ‘estúpido’, o ‘bruto’, e, às vezes, o ‘vilão’. Ele aprendeu a conviver com este auto-rebaixamento com a ajuda da filosofia pessimista baseada na suposição das imperfeições de seu grupo, que ele usa para explicar fracassos pessoais. Esta explicação... permite-lhe ajustar-se a um mundo social que ele corretamente reconhece como injusto, dissoluto e cruel”. [pp. 11-12] “...Impondo-se os utópicos preceitos éticos dos costumes, o camponês se garante contra o efeito dos constantes fracassos que marcam suas performances. Sua fé no eventual advento da “boa ordem” induz nele a reverência pelo bom e o sagrado, direcionando-o assim para a devoção. A projeção de seu lugar nesta ‘boa ordem’ sustenta sua crença em seu próprio valor, contrabalancando a humilhação que ele vivencia diariamente” [p. 19].

Seguramente, seria errado supor que os camponeses aderem sempre e em toda parte a esses pontos de vista, e como assinala Bequiraj, eles podem estimular a insurreição e a revolução se sua fé na boa ordem for destruída. As insurreições camponesas têm sido, efetivamente, muito comuns, como se pode ver no número considerável de insurreições camponesas na lista de Sorokin de 173 distúrbios, na França, do ano de 531 a 1908 (Pitirim A. Sorokin, *Social and Cultural Dynamics*, New York, American Book Co., 1937, vol. 3, apêndice). Ver também George Rude, *The Crowd in History, 1730-1848*, New York, Wiley, 1964, Cap. 1, “The French Rural Riot of the Eighteenth Century”.

As desigualdades extremas na distribuição de valores-chaves são desfavoráveis à política competitiva e à poliarquia porque esta situação:

é equivalente à desigualdade extrema na distribuição de recursos políticos chaves e passível de provocar ressentimentos e frustrações que enfraquecem o comprometimento com o regime.

Entretanto, sistemas de política competitiva e até mesmo poliarquias conseguem sobreviver a uma dose significativa de desigualdade porque:

Uma grande dose de desigualdade não provoca, no grupo excluído, reivindicações de maior igualdade ou de mudança do regime.

Quando surgem reivindicações de maior igualdade, um regime pode obter aceitação junto aos grupos excluídos atendendo a parte das reivindicações, ainda que não necessariamente a todas elas, ou por respostas que não reduzem as desigualdades objetivas mas sim os sentimentos de privação relativa.

SUBCULTURAS, PADRÕES DE CLIVAGEM E EFICÁCIA GOVERNAMENTAL

Obviamente, qualquer sistema está em perigo se ficar polarizado entre diversos grupos fortemente antagônicos. Confrontados com uma polarização aguda, os regimes competitivos tendem ao colapso, ao golpe de Estado, à guerra civil: por exemplo, a Itália de 1919 a 1923, a Primeira República austríaca durante, virtualmente, toda a sua breve existência, a República de Weimar de cerca de 1929 até seu desaparecimento, a república espanhola de 1934 a 1936, e os Estados Unidos, na década que precedeu a Guerra Civil.

Nos Estados Unidos, os vencedores estavam comprometidos com uma poliarquia mais ou menos inclusiva, um compromisso que, durante a década que se seguiu ao final da guerra, incluiu até os escravos libertados. Em outros casos, porém, a vitória coube a movimentos antidemocráticos que conseguiram introduzir um regime hegemônico no país.

Há, pois, conflitos com que um sistema político competitivo não consegue lidar facilmente e talvez não possa mesmo lidar. Qualquer disputa em que uma grande parcela da população de um país sinta que seu modo de vida ou seus principais valores estão seriamente ameaçados por um outro segmento da população provoca uma crise num sistema competitivo. Seja qual for o resultado, o registro histórico confirma que o sistema vai, muito provavelmente, se dissolver numa guerra civil, ou será substituído por uma hegemonia, ou ambos.

Assim, qualquer diferença dentro de uma sociedade capaz de polarizar pessoas em campos fortemente antagônicos representa uma clivagem de excepcional importância. Alguns países seriam então menos propensos do que outros a ter regimes competitivos e mais propensos a ter regimes hegemônicos porque, seja qual for o motivo, eles estariam involuntariamente sujeitos a clivagens particularmente favoráveis à polarização aguda?

As respostas a esta pergunta são obscurecidas, infelizmente, pelo forte impacto de certos aspectos dramáticos do ideário marxista sobre o pensamento social. Durante mais de um século, as reflexões sobre polarização e guerra civil têm sido dominadas, mesmo entre não-marxistas, pela concepção de polarização de Marx em torno do ponto nodal das classes econômicas – classe operária e burguesia. Entretanto, nos 120 anos desde a publicação do Manifesto Comunista, nenhum país se desenvolveu segundo o modelo de conflito marxista, assim como nenhum regime, fosse ele hegemônico ou competitivo, caiu ou foi transformado devido a uma polarização nítida entre classe operária e burguesia.

A preocupação com conflito de classes e, freqüentemente, um pressuposto desarticulado mesmo entre teóricos sociais sofisticados, de que as classes são, de alguma forma, a base “real” das diferenças numa sociedade industrial à qual todas as outras são redutíveis “em última instância”, tenderam a desviar a atenção de outras diferenças que originaram subculturas duradouras nas quais os indivíduos se socializam: estas são as diferenças de religião, língua, raça, ou grupo étnico, e região¹.

As diferenças ao longo desses eixos, que muitas vezes se reforçam mutuamente, trazem conseqüências evidentes, importantes e persistentes para a vida política em grande parte dos países – na verdade, sem exagero, na maioria dos países mundiais. No entanto, diferenças desse tipo foram freqüentemente ignoradas ou rejeitadas como nada mais, “realmente”, do que diferenças de classe disfarçadas,

1. As subculturas podem ser formadas, evidentemente, em torno de “classes” ou *status* sociais ou econômicos (na medida em que estes são diferentemente definidos) ou em torno de ocupações, níveis educacionais ou outras características que não precisam estar estritamente relacionadas com características étnicas, religiosas ou regionais. Tal como o usamos aqui, porém, o termo pluralismo subcultural refere-se à presença de subculturas étnicas, religiosas ou regionais. Pode-se pensar em pluralismo subcultural como uma dimensão hipotética para a qual se pode criar uma medida para comparar a “quantidade” relativa de pluralismo subcultural em diferentes sociedades.

Alguém poderia protestar alegando que é redundante incluir o termo “grupo étnico” na lista de características sobre as quais uma subcultura étnica pode se basear, já que é difícil imaginar uma identificação “étnica” que não seja baseada, pelo menos remotamente, em uma das outras diferenças, *i.e.*, religião, língua, raça ou descendência física. Há problemas de precisão na definição, aqui, que estou tentando deliberadamente contornar. Entretanto, pretende-se que os termos subcultura étnica e pluralismo subcultural sejam suficientemente amplos para se estender a grupos para quem as diferenças objetivas de língua, religião, raça ou descendência física têm sido atenuadas pelo tempo, mas cuja

ou algo menos “real” do que classe, ou, se não menos real, certamente menos duradouro, tendente a desaparecer rapidamente sob o impacto da industrialização, da urbanização e das comunicações de massa. Entretanto, essas diferenças e os conflitos que engendram nem sempre desaparecem e podem, inclusive, aguçar-se com o passar do tempo, como na Bélgica, no Canadá e, muito possivelmente, na Grã-Bretanha contemporâneos.

Isto não significa dizer que as diferenças “de classe” não sejam importantes. Significa que a classe econômica é tão-somente um fator, freqüentemente menos importante do que outros, que pode provocar, e evidentemente provoca subculturas distintas – modos de vida, perspectivas, normas, identidades, lealdades, organizações, estruturas sociais. Mais ainda, essas subculturas freqüentemente são muito duradouras não só na vida de um indivíduo (que pode mudar de identidade de classe mais facilmente do que de língua materna ou religião) mas também na vida de uma sociedade: durante mais de mil anos, classes e impérios ascenderam e caíram, ao passo que as fronteiras lingüísticas dentro das quais a Bélgica e a Suíça existem atualmente mudaram muito pouco.

Os conflitos entre subculturas étnicas ou religiosas estão carregados de perigos, presumivelmente porque uma identidade étnica ou religiosa é incorporada bem cedo ou muito profundamente na personalidade dos indivíduos, particularmente se eles estão vinculados também a uma região. Como esses conflitos entre subculturas étnicas e religiosas são tão facilmente vistos como ameaças à existência fundamental de cada um, os opositores são facilmente transformados num “eles” maligno e desumano cuja ameaça estimula e justifica a violência e a selvageria que têm sido a resposta comum dos membros do grupo contra os de fora do grupo por toda a humanidade. A junção de grupo étnico ou religião com subculturas regionais cria uma nação incipiente cujos representantes clamam por autonomia, e mesmo, por independência. Conseqüentemente, muitos estudiosos de política concordaram com John Stuart Mill, segundo quem as fronteiras de qualquer país com um governo representativo devem coincidir com as fronteiras da nacionalidade; uma massa respeitável de experiências com Estados multinacionais empresta um significativo apoio a este argumento².

identificação com o grupo “histórico” permanece todavia muito forte. Exemplos disso poderiam ser os judeus não-religiosos nos Estados Unidos, ou outros grupos com raízes regionais distintas cujas ligações são, atualmente, não com uma região, mas com uma identidade historicamente desenvolvida, tal como os escoceses, galeses ou protestantes irlandeses de fala inglesa na Grã-Bretanha, ou os escandinavos durante os períodos em que um dos povos escandinavos ficou sujeito ao domínio de outro sem abandonar sua própria identidade separada como povo.

2. Cf. Walker Connor, “Self-Determination, The New Phase”, *World Politics* 20, out. 1967: 30-53. Connor resume na Grã-Bretanha o desenvolvimento dialético da argumentação sobre a viabilidade de institui-

Parece fora de dúvida que o pluralismo subcultural exerce, freqüentemente, uma perigosa tensão na tolerância e na segurança mútua exigidas por um sistema de contestação pública. A poliarquia, em particular, é encontrada mais freqüentemente em países relativamente homogêneos do que em países com uma grande dose de pluralismo subcultural. A melhor evidência disso talvez esteja em um estudo de Marie R. Haug que classifica 114 países segundo um índice de pluralismo³ e dados extraídos de *A Cross-Polity Survey*, de Banks e Textor. Apesar de algumas mudanças de regime desde o início dos anos 60, quando os dados foram coligidos, elas dificilmente podem ter sido tão grandes a ponto de invalidar as relações gerais. A comparação dos 26 países onde o pluralismo cultural (em sentido numérico) é desprezível, com os 34 em que ele é extremo, revela que:

Dos países onde o pluralismo cultural é desprezível, mais da metade são classificados também por Banks e Textor como estruturas políticas integradas e homogêneas com pouca ou nenhuma oposição extremada, comunalismo, fracionismo ou não-assimilação política (fortes em aculturação).

Desses países, nenhum é classificado como uma estrutura política relativamente restritiva ou não-integrada, com uma maioria ou quase-maioria em oposição extremada, comunitarizada, facionada, privada de direitos ou politicamente não-assimilada (fraca em aculturação política).

Inversamente, dos países onde o pluralismo subcultural é extremo, apenas 10% são fortes em aculturação política; quase dois terços são fracos em aculturação política.

Dos países onde o pluralismo subcultural é desprezível, 60% são classificados também por Banks e Textor como tendo uma efetiva alocação de poder a órgãos legislativos, executivos e judiciários funcionalmente autônomos (distribuição de poder horizontal significativa).

Desses países, somente 18% são classificados como tendo um completo domínio do governo por um dos poderes ou por uma agência extragovernamental (distribuição de poder horizontal desprezível).

Inversamente, dos países onde o pluralismo subcultural é extremo, apenas um terço apresenta uma distribuição de poder horizontal significativa, ao passo que em 57%, um dos

ções representativas em países multinacionais. Contra Mill levanta-se Acton, que sustenta que o pluralismo de Estados multinacionais fornece um antídoto ao despotismo e é, além do mais, uma influência civilizadora; Ernest Barker, por sua vez, apoiou Mill contra Acton; finalmente, Alfred Cobban alinhou-se com Acton contra Mill e Barker. O próprio Connor apóia firmemente Mill e Barker contra Acton e Cobban.

3. "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis", *American Journal of Sociology* 73, n. 3, nov. 1967: 294-304. A construção do índice é mostrada na Tab. 2, p. 297. As variáveis do índice são: língua, raça, religião, bairrismo e "articulação de interesses por grupos não-associativos", que inclui grupos de parentesco, linhagem, étnicos, regionais e religiosos. Este índice puramente numérico infelizmente não pode registrar a profundidade de aguçamento ou clivagens subculturais, como na Holanda. Ver a discussão abaixo, p. 199.

poderes governamentais não tem genuína autonomia funcional, ou dois poderes têm autonomia funcional apenas limitada⁴.

Nossa própria classificação de sistemas políticos (baseada também, em grande parte, em Banks e Textor) apresenta cerca de 34 poliarquias e quase-poliarquias no início dos anos 60⁵. Isto representa uma parcela relativamente grande de países com baixo pluralismo subcultural (medido pelo índice de pluralismo subcultural de Haug) e uma parcela relativamente pequena de países com pluralismo subcultural acentuado ou extremo (tabela 7.1).

É revelador considerar-se as poliarquias e quase-poliarquias (no começo dos anos 60) que estão classificadas na tabela 7.1 como dotadas de um pluralismo acentuado ou extremo. Dos três países com pluralismo *acentuado*, os conflitos subculturais na Bélgica se intensificaram desde o começo dos anos 60 e tem havido uma retomada das atividades de guerrilha no interior, nas Filipinas (o terceiro é o Líbano). Das seis poliarquias com pluralismo *extremo*, Serra Leoa inclusive deixou de ser uma quase-poliarquia; a Malásia cindiu-se em dois países; a Índia tem vivenciado profundos conflitos em torno de língua; no Ceilão, os conflitos comunitais e as limitações à prática de oposições colocam em questão, por enquanto, se algum dia o Ceilão atingiu os padrões de uma quase-poliarquia; e o Canadá tem assistido à erupção do nacionalismo franco-canadense. Dos seis, apenas a Suíça tem estado relativamente serena; mesmo naquele país, as reivindicações por um cantão separado surgiram recentemente entre os cidadãos de fala francesa do Jura.

4. As definições são de Arthur S. Banks e Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey*, Cambridge, MIT Press, 1963, pp. 88 e 106. O número de países dos quais havia dados disponíveis variou. As porcentagens, número de países e nível de significância para os valores de χ^2 são:

	Pluralismo:		χ^2
	Desprezível	Extremo	
Aculturação política:			
Alta: estrutura política integrada	52,6% (19)	0,0% (31)	31,92 (d.f.6)
Baixa: estrutura política não-integrada	10,5% (19)	63,3% (31)	p<0,001
Distribuição horizontal de poder			
Significativa	60,0% (25)	17,9% (28)	16,04 (d.f.6)
Limitada	32,0% (25)	57,1% (28)	p<0,02

Fonte: Haug, "Social and Cultural Pluralism", Tab. 7, p. 303.

5. Ver o apêndice sobre a maneira como foi estabelecida a classificação de poliarquias e quase-poliarquias. A classificação da Tab. 7.1 é do começo dos anos 60. A Tab. A-3 do apêndice é uma classificação para 1969.

Tabela 7.1. Poliarquia e pluralismo subcultural

	Quantidade de pluralismo subcultural			
	Baixa	Moderada	Acentuada	Extrema
Nº Total	26	28	27	33
Poliarquias e quase-poliarquias	15	10	3	6
Porcentagem	58%	36%	11%	18%

Observação: Baixa definida como 0 ou 1 no índice de pluralismo de Haug.

Moderada definida como 2 ou 3.

Acentuada definida como 4 ou 5.

Extrema definida como 6, 7 ou 8.

Entretanto, se é verdade que um sistema político competitivo é menos provável em países com uma dose considerável de pluralismo subcultural, seria ir longe demais afirmar que ele é impossível, ou que o pluralismo subcultural necessariamente afasta a possibilidade de uma poliarquia inclusiva.

É bom lembrar que o pluralismo subcultural tende a ser maior, atualmente, nos países menos desenvolvidos. Os países com pluralismo subcultural extremo são, predominantemente, nações novas: 70% conquistaram sua independência depois de 1945. Assim, eles freqüentemente carregam todas as desvantagens típicas das nações novas: baixo PNB *per capita*, alto nível de emprego na agricultura, baixa urbanização, alta taxa de analfabetismo, baixa circulação de jornais. Além disso, eles são relativamente grandes em superfície (tabelas 7.2 e 7.3).

Como já vimos, os baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico são eles próprios inimigos da política competitiva. Com efeito, nos estágios iniciais da construção de uma nação, uma diversidade de fatores tipicamente interage para solapar as chances de um regime competitivo e produzir, em seu lugar, uma hegemonia; o pluralismo subcultural é apenas um desses fatores. Daí por que algumas associações entre pluralismo subcultural e hegemonia podem ser razoavelmente atribuídas a outros fatores, tais como o nível socioeconômico.

Entretanto, uma política competitiva *pode* existir mesmo em países com um grau considerável de pluralismo subcultural. De fato, Bélgica, Canadá e Índia, entre outros, conseguiram desenvolver e manter poliarquias. Existe, além desses, o exemplo significativo da Holanda. Ali, diferenças de língua, raça, descendência física, identidade étnica ou de região não desempenham qualquer papel significativo; daí que, numericamente falando, o pluralismo subcultural não é extremo. No

entanto, a religião é um plano de clivagem que dividiu o país em três grandes famílias espirituais – católica, protestante ortodoxa e as restantes. Essas três subculturas têm sido voluntariamente segregadas em um grau desconhecido em qualquer outra poliarquia inclusiva; entretanto, a Holanda conseguiu sustentar, e vigorosamente, uma democracia representativa⁶. Finalmente, entre os países com um alto grau de pluralismo subcultural no sentido numérico está o caso significativo da Suíça.

Tabela 7.2. Pluralismo subcultural e desenvolvimento socioeconômico: I

	Pluralismo		χ^2
	Desprezível	Extremo	
<i>Data de independência</i>			
1913 ou antes	72,0%	24,2%	27,33 (d.f.6)
Após 1945	8,0%	69,7%	p<0,001
N	(25)	(33)	
<i>PNB per capita</i>			
U\$ 600 ou mais	50,0%	6,1%	42,08 (d.f.9)
Abaixo de U\$ 150	3,8%	75,8%	p<0,001
N	(26)	(33)	
<i>Pop. na agricultura</i>			
Acima de 66%	3,8%	72,7%	
33% ou menos	50,0%	9,1%	
N	(26)	(33)	

Fonte: Marie R. Haug, "Social and Cultural Pluralism as a Concept in Social System Analysis", *American Journal of Sociology* 73, n. 3, nov. 1967, Tabs. 5, 6, 7, pp. 301-303.

Observação: As porcentagens são calculadas verticalmente.

6. Hans Daalder, "The Netherlands: Opposition in a Segmented Society", em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, e Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation*, Berkeley, University of California Press, 1968. Há, porém, uma boa dose de evidências de que a segregação subcultural está declinando rapidamente na Holanda. Daalder menciona como exemplos: "A Universidade Católica de Nijmegen vai indicar um calvinista como o novo professor de ciência política; uma fusão de sindicatos separados está quase iminente; todos os grupos estão retirando a ênfase nos rótulos numa velocidade alucinante" (Comunicação pessoal, 1969).

Tabela 7.3. Pluralismo subcultural e desenvolvimento socioeconômico: II

	Pluralismo		N ^o Total	X ²
	Desprezível	Extremo		
<i>Urbanização</i>				
20% ou mais em cidades acima de 20 000	41,1%	12,5%	56	40,92 d.f.3
Menos de 20% em cidades acima de 20 000	0,0%	51,0%	49	p < 0,001
<i>Alfabetização</i>				
90% ou mais	52,0%	8,0%	25	37,68 d.f.9
Abaixo de 10%	0,0%	57,7%	26	p < 0,001
<i>Circulação de jornais</i>				
300 ou mais por 1 000 da população	57,1%	7,1%	14	49,57 d.f.9
Abaixo de 10 por 1 000 da população	0,0%	0,0%	35	p < 0,001
<i>Área</i>				
300 000 milhas quadradas ou mais	9,7%	48,4%	31	15,73 d.f.6
Menos de 75 000 milhas quadradas	29,8%	12,8%	47	p < 0,02

Fonte: Haug, "Social and Cultural Pluralism", Tabs. 4 e 5, pp. 300-301.

Observação: As porcentagens são calculadas horizontalmente.

Pelo menos três condições parecem essenciais para um país com pluralismo subcultural considerável manter seus conflitos num nível suficientemente baixo para garantir uma poliarquia⁷.

7. Minha análise aqui foi fortemente influenciada pela experiência da Holanda descrita por Daalder e Lijphart nos trabalhos citados logo atrás, e da Bélgica, descrita por Val R. Lorwin, "Religion, Class and Language in National Politics", em *Political Oppositions in Western Democracies*. Ver, em particular, os trechos em Daalder, pp. 216-220, Lijphart, pp. 197 e ss., e Lorwin, pp. 174-185. Aproveitei-me também de extensas discussões com os três estudiosos e de uma oportunidade para ler trabalhos em andamento de Daalder e Lorwin, inclusive "Segmented Pluralism: Ideological Cleavage and Political Cohesion", de Lorwin, um trabalho apresentado na Mesa-redonda de Turim da Associação

Primeiro, é mais provável que o conflito seja mantido em níveis moderados se nenhuma subcultura étnica, religiosa ou regional for "indefinidamente" privada da oportunidade de participar do governo, isto é, da coalizão majoritária cujos líderes formam o "governo" ou a administração.

Isto exige, por sua vez, que entre um número suficiente de membros de cada subcultura, e particularmente entre os líderes, existam desejos de cooperação que interpenetrem as subculturas, ao menos durante algum tempo. Há diversas fontes comuns de incentivos à cooperação. Uma delas é o compromisso com a preservação da nação, de sua unidade, sua independência e suas instituições políticas. Uma segunda é o reconhecimento por parte de cada subcultura, de que ela é incapaz de formar uma maioria que possa governar, exceto como parte de uma coalizão com representantes de outras subculturas. Esta condição é satisfeita se cada subcultura constituir uma minoria.

As perspectivas parecem piores para um país dividido essencialmente em duas subculturas do que para um país dividido em mais de duas. Pois se um país está dividido em duas subculturas, uma delas será uma maioria, e a outra, uma minoria. Na verdade, mesmo que um país esteja subdividido em mais de duas subculturas, uma delas ainda poderá compreender uma maioria. Estritamente falando, então, para cada subcultura ser uma minoria, é uma condição necessária, mas não suficiente, que haja mais do que duas subculturas.

Internacional de Ciência Política, set. 1969. Uma fonte preciosa é também "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies* 1, abr. 1968, pp. 3-44, de Lijphart, em que ele estabelece quatro "pré-requisitos para a democracia associativa" relacionados com atitudes e comportamentos da elite (pp. 22-23):

1. Habilidade para reconhecer os perigos incertos num sistema fragmentado
2. Comprometimento com a manutenção do sistema
3. Habilidade para transcender a clivagem subcultural ao nível da elite local
4. Habilidade para forjar soluções apropriadas para as reivindicações das subculturas

Além disso, ele estabelece seis "condições conducentes à democracia associativa" (pp. 25-30):

1. Linhas distintas de clivagem entre subculturas
2. Um equilíbrio múltiplo de poder entre as subculturas
3. Atitudes populares favoráveis ao governo por grandes coalizões
4. Ameaças externas
5. Nacionalismo moderado
6. Uma carga total relativamente baixa sobre o sistema

Jurg Steiner, que usou a experiência suíça para testar dezesseis hipóteses sobre condições favoráveis à solução pacífica de conflitos em "sistemas democráticos subculturalmente segmentados", revela que a experiência da Suíça lança dúvidas sobre a primeira das seis condições de Lijphart recém-citadas, ainda que não sobre as outras. *Bedingungen für Gewaltlose Konfliktregulierungsmuster in Subkulturell Segmentierten Demokratischen Systemen: Hypothesen Entwickelt am Beispiel der Schweiz* (Thun, Suíça, mimeo. 1968, pp. 434-437). Sobre seus comentários sobre outras condições de Lijphart, ver pp. 432-437, 439-441 e 446-450.

Se um país está dividido em subculturas majoritária e minoritária, os membros da maioria têm menos necessidade de ser conciliadores com a minoria, uma vez que eles podem formar uma coalizão majoritária entre eles. Conseqüentemente, os membros da minoria podem não ver perspectivas de se libertar jamais da dominação política da maioria; daí porque eles também encontram poucos estímulos no sentido da conciliação. Este é, inquestionavelmente, um dos fatores que contribui atualmente para a explosividade das relações raciais nos Estados Unidos. Se uma subcultura minoritária está também regionalmente concentrada, como os canadenses de fala francesa, os riscos são ainda maiores. Isso porque, à medida que a militância cresce entre os membros da minoria, eles quase certamente começarão a exigir uma maior autonomia – e, no caso extremo, a total independência. Na Bélgica, onde as duas subculturas são regionalmente baseadas, as tendências no sentido da separação nacional foram contidas não só pelo nacionalismo belga, mas também por diversos outros fatores. Primeiramente, a minoria dos valões nunca se sentiu, justificadamente, uma minoria oprimida, já que vem sendo social, cultural, econômica e até mesmo politicamente dominante por muitas décadas. Recentemente, quando os flamengos começaram a sentir-se mais ameaçados, a polarização completa foi um pouco contida pela existência de Bruxelas como um terceiro elemento. Com 16% da população do país, a capital contém ambas as subculturas – uma maioria de valões e uma minoria de fala flamenga. Apesar de Bruxelas ser um pólo de conflito chave nas relações das duas subculturas, ela serve também como força de conciliação⁸.

A produção de mais de duas subculturas e, com isso, a possibilidade de cada uma ser uma minoria, não requer mais do que uma linha principal de clivagem. Neste âmbito, o número de diferentes tipos de clivagem forma uma medida inadequada da amplitude do pluralismo subcultural numa sociedade. Na Holanda, como vimos mais atrás, a religião produziu um único plano de clivagem que criou e manteve os três *zuilen* – católicos, protestantes ortodoxos e os restantes, nenhum dos quais constitui uma maioria⁹. Mais de duas subculturas também podem ser

8. Lorwin ressalta os dois aspectos de Bruxelas, como pólo de disputa e como elemento conciliador. Como questão: “Bruxelas e seus arredores representam o principal ponto de confluência das disputas entre flamengos e valões... Pólo de imigração flamenga e centro da dominação de fala francesa do país, Bruxelas tornou-se tanto um obstáculo a superar como uma *terra irredenta* a recuperar para os *Flamingants* (militantes pró-flamengos)”. Como elemento conciliador: “Bruxelas tem uma ‘vocação nacional’. Sua própria existência como metrópole depende da performance dos serviços nacionais políticos, administrativos, comerciais, financeiros e culturais. Para além de sentimentos e interesses, Bruxelas quer (mesmo que não consiga mostrar a necessária tolerância lingüística) manter o Estado unitário. Inversamente, os defensores da separação regional *à deux* consideram Bruxelas um obstáculo”. (Lorwin, “Religion, Class, and Language in National Politics”, pp. 172, 177).

9. Em 1960, os católicos romanos constituíam 40,4% da população, os dois principais grupos protestantes,

criadas se dois (ou certamente mais) planos de clivagem se cruzarem dividindo uma população em, por exemplo, quatro grupos. Assim, na Suíça, a maioria de fala alemã e a minoria de fala francesa estão ambas divididas em católicos e protestantes, de tal forma que nenhum dos quatro grupos resultantes constitui uma maioria; esses quatro estão subdivididos mais ainda por região¹⁰.

Na Índia, língua, casta e região geram uma fantástica panóplia de subculturas, cada uma das quais forma uma minoria relativamente pequena. (Numa nação de 500 milhões de habitantes, uma minoria relativamente pequena é freqüentemente maior, em termos absolutos, do que a população da maioria dos países do mundo.) Como argumenta Kothari, o extremo pluralismo da Índia não é meramente uma fonte de dificuldades mas também, de certa maneira, uma das forças da poliarquia indiana, pois ela agora compele os líderes de cada grupo a aprender e praticar a arte da conciliação e da formação de coalizões, e evita que qualquer grupo unificado particular sequer se aproxime de um monopólio dos recursos políticos¹¹.

A condição de que nenhuma subcultura fique indefinidamente privada da oportunidade de participar do governo pode ser preenchida de duas maneiras – por um sistema orientado para a unanimidade no qual, como na Suíça, cada grande partido é representado no governo do *Gemeinde*, o cantão, e a federação, ou como na Bélgica e na Holanda, por um sistema de alternância de coalizões que, com o tempo, permite que cada grupo mude de oposição para governo – um sistema para o qual Lorwin cunhou o “nome curto e cativante” *Allgemeinkoalitionsefähigkeit*¹².

O segundo requisito para reduzir conflitos num país com um pluralismo subcultural considerável é um conjunto de entendimentos ou engajamentos, nem sempre codificados nas provisões constitucionais formais, que proporcione um grau relativamente alto de segurança às diversas subculturas.

Entre as formas mais assíduas de arranjos de segurança mútua estão as garantias de que as principais subculturas estarão representadas no Parlamento numa proporção aproximada de seu peso numérico, garantia esta freqüentemente sustentada por vários tipos de representação proporcional dos candidatos elegíveis. Esse tipo de garantia pode estender-se inclusive ao Executivo, como no Conselho Federal da Suíça, do qual participam todos os partidos, ou no arranjo *Proporz*,

37,6%, os “sem igreja” 18,4%, e outras seitas protestantes, judeus e “outros”, 3,6%. (Daalder, “The Netherlands: Opposition in a Segmented Society”, apêndice, Tab. 6.5, p. 425).

10. Steiner, *Bedingungen für Gewaltlose Konfliktregulierungsmuster*, pp. 6-7, 432-433.

11. Rajni Kothari, “Índia”, em R. A. Dahl, ed., *Regimes and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

12. Lorwin, “Religion, Class and Language in National Politics”, p. 178.

introduzido na Áustria durante a Segunda República. Nos casos em que a participação no Executivo é garantida, o arranjo exige tipicamente a unanimidade ou (para colocar de outra maneira), permite que cada minoria exerça um veto sobre decisões que afetam as principais preocupações subculturais. Nos casos em que as subculturas são mais ou menos regionais, a segurança mútua pode ser proporcionada também pelo federalismo, como no Canadá, na Índia e na Suíça; na Suíça, uma autonomia local considerável fornece uma proteção ainda maior às subculturas¹³. Finalmente, as garantias mútuas podem ser proporcionadas também por provisões constitucionais específicas, pactos ou entendimentos que imponham limites à autoridade constitucional de qualquer coalizão parlamentar para regular certos assuntos importantes para uma ou mais subculturas, por exemplo, garantias de língua na Suíça, na Índia e no Canadá, ou as garantias e entendimentos na Holanda, que concedem uma grande dose de autonomia aos três *zuilen* com respeito não apenas a religião, jornais, partidos políticos, sindicatos e organizações agrícolas, mas também a escolas subsidiadas pelo Estado, acesso aos programas de seguridade social, às estações de rádio e à rede de televisão estatais¹⁴.

O terceiro requisito é não só mais conjectural como também mais difícil de ser precisamente enunciado. As chances de uma poliarquia são maiores se o povo de um país acreditar que uma poliarquia é efetiva no atendimento de reivindicações relativas aos principais problemas do país, tal como esses problemas são definidos pela população ou, pelo menos, pela camada política¹⁵.

Isso porque se as cobranças de “soluções” do governo para os problemas importantes não forem atendidas ano após ano, o compromisso provavelmente cederá lugar à desilusão e à desobediência, particularmente quando um “problema” envolve a privação ampla e aguda de uma parte considerável da população — inflação galopante, por exemplo, amplo desemprego, pobreza aguda, discriminação grave, inadequações lamentáveis na educação e coisas assim.

13. Steiner assinala que uma fonte importante de insatisfação no Jura Bernese é que os habitantes católicos de fala francesa constituem uma minoria nesses aspectos importantes não só dentro do país como também dentro do cantão, onde a maioria é de protestantes de fala alemã. Na percepção dos jurassianos, portanto, a maioria parece ser completamente dominante. (Steiner, *Bedingungen für Gewaltlose Konfliktregulierungsmuster*, pp. 433-434). Em virtude desta situação invulgar, é fácil perceber porque os habitantes do Jura gostariam de formar um cantão separado, solução esta que parece (para uma pessoa não enfronhada) estar bem dentro do esquema suíço de garantias mútuas.

14. Até a receita do imposto estatal sobre aparelhos de rádio e televisão é distribuída às companhias de transmissão dos *zuilen*, que têm seus próprios estúdios, corpos administrativos e, evidentemente, programas.

15. Ver a discussão no capítulo seguinte, pp. 144-149

Este requisito, porém, não é exclusivo de poliarquias, nem mesmo de países com uma dose considerável de pluralismo subcultural; muito provavelmente, é um requisito geral de todos os regimes — seguramente, de todas as poliarquias. O motivo para salientá-lo aqui, porém, é que ele às vezes pode ser inconsistente com os dois primeiros requisitos. Isso porque, planejar um sistema político que funcione por unanimidade e veto de minorias, ou pela alternância de coalizões e com garantias de que nenhuma coalizão majoritária venha a agir contrariamente aos interesses de qualquer de suas minorias subculturais, pode ser uma receita perfeita para o imobilismo do governo, de um sistema, quer dizer, em que os problemas principais, tal como são definidos pela camada política, ficam sem solução porque toda solução possível é vetada por alguma minoria cujos líderes sintam que seus interesses estão sendo ameaçados. Apesar de o imobilismo não ser inerente, como mostram as experiências de Suíça e Holanda, isto é um sério empecilho em alguns sistemas desse tipo¹⁶.

Os sistemas com acentuado pluralismo subcultural podem se deparar então com um conjunto de escolhas infelizes e até mesmo trágicas: (a) uma poliarquia que proporcione garantias mútuas a suas minorias mas não consiga atender às reivindicações de soluções para os principais problemas com suficiente êxito para preservar o compromisso da população; (b) uma hegemonia que tente responder a esses problemas coagindo, se necessário for, membros de uma ou mais subculturas; ou, se as subculturas forem também regionais; (c) a separação em diferentes países. Apenas a última pode permitir a sobrevivência da poliarquia para a minoria dissidente. Assim, o preço da poliarquia pode ser a ruptura do país. E o preço da unidade territorial pode ser um regime hegemônico.

Instituições Políticas e Eficácia Governamental

Uma das muitas questões que os cientistas políticos não conseguiram resolver satisfatoriamente é até onde as instituições políticas são um mero resultado de todos os outros fatores que foram aqui discutidos, ou se elas próprias são, em certo grau, um fator independente. Apesar de as instituições políticas terem sido interpretadas, cada vez mais amplamente, por cerca de uma geração, como um mero epifenômeno, este período de reducionismo em ciência política pode estar agora chegando ao

16. Sobre o Líbano, por exemplo, ver os comentários de Michael Hudson, *The Precarious Republic: Political Modernization in Lebanon*, New York, Random House, 1968, pp. 11-12, 87-88, 328-331, e Ralph E. Crow, “Religious Sectarianism in the Lebanese Political System”, *Journal of Politics* 24, ago. 1962: 489-520. Sobre a questão geral, ver Lorwin, “Segmented Pluralism”, p. 16.

fim. Seja como for, para analisar a eficácia governamental em regimes competitivos, creio que se deve dar alguma ênfase às instituições políticas, muito embora eu pretenda contornar totalmente o formidável problema de “explicar” como os países com sistemas competitivos chegam a seus arranjos governamentais específicos.

Nas poliarquias, dois tipos de arranjos institucionais parecem trazer importantes conseqüências para a “eficácia” do governo. Um desses tem a ver com o relacionamento entre o Executivo e as outras forças políticas importantes do país, inclusive o relacionamento que tem sido freqüentemente a fonte de sérios problemas em regimes competitivos – entre o Executivo e o Legislativo. Parece verdade que todos os regimes competitivos do século XIX que conseguiram sobreviver como poliarquias no século XX desenvolveram Executivos fortes, armados com amplas capacidades de ação. Todos, inclusive a França, rejeitaram o modelo clássico de governo parlamentar. *Se de facto* ou *de jure*, a responsabilidade pela coordenação política e o estabelecimento de prioridades, e boa parte da responsabilidade por inovações, deslocou-se, em toda parte, para o Executivo.

A outra instituição significativa é o sistema partidário. É uma hipótese defensável, ainda que vaga, que os custos da tolerância são menores onde os sistemas partidários parecem contribuir mais para a integração e a ação do que para a fragmentação e a paralisia. Embora seja excepcionalmente difícil colocar esta proposição em termos operacionais, parece claro que sistemas partidários altamente fragmentados (o pluralismo “extremo” ou “polarizado” de Sartori)¹⁷ podem levar a coalizões fracas ou instáveis incapazes de lidar com os problemas centrais e, por isso, exagerar, aos olhos do público e até mesmo das elites políticas, os aspectos partidários e manipulatórios da vida política. Esses resultados, por sua vez, podem estimular uma perda de confiança na democracia representativa e na disposição de tolerar conflitos políticos¹⁸.

Cerca de um terço das poliarquias contemporâneas resolvem o problema da fragmentação partidária com sistemas bipartidários de algum tipo. Entre os dois

terços restantes, um número substancial conseguiu evitar, com sucesso, a extrema fragmentação através de:

Um sistema partidário com dois partidos grandes e dominantes e um ou vários pequenos partidos, como acontece na República Federal da Alemanha.

Um sistema partidário com um partido governamental normalmente dominante que receba perto de 50% dos votos populares e cadeiras no Parlamento, com a oposição fragmentada em três ou mais partidos, como na Índia, no Japão e nos países escandinavos.

Uma coalizão especial dos dois principais partidos, como na Áustria até recentemente, e na Alemanha Ocidental de 1966 a 1969.

Um sistema de alto nível de consenso orientado para a unanimidade, como na Suíça, onde todos os principais partidos estão incluídos no Executivo.

Mas os países que experimentam a política competitiva nem sempre conseguem impedir a fragmentação do sistema partidário. Em qualquer país onde a política competitiva vem acompanhada de um sistema partidário altamente fragmentado (o que, num sistema parlamentar, produz também, provavelmente, um Executivo fraco), as chances de mudança para um regime hegemônico são significativas. Na última década, quase-poliarquias tanto na Grécia como na Argentina desmoronaram, em parte, ao que parece, pelos efeitos da fragmentação partidária num regime que, inábil para lidar efetivamente com os problemas do país, foi incapaz de conquistar ou manter um nível de compromisso da população suficiente para impedir que um golpe de Estado gerasse uma ditadura. E na França, o berço clássico do governo parlamentar, a Quarta República ruiu por não conseguir resolver o problema crucial da Argélia.

17. Em diversos trabalhos, Giovanni Sartori realizou uma extensa análise comparativa das causas e das conseqüências de sistemas partidários altamente fragmentados. Ver seu “European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism”, em Joseph LaPalombara e Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966 pp. 137-176; seu *Partiti e Sistemi di Partito*, Florença, Editrice Universitaria, 1965; e seu “The Typology of Party Systems”, em Stein Rokkan e Erik Allardt, eds., *Cleavages, Parties and Mass Politics* (Nova York: The Free Press of Glencoe, 1970).

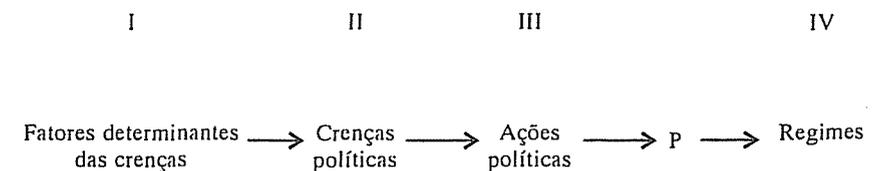
18. Alguns dados e argumentos em defesa desta interpretação serão encontrados em Jack Dennis, Leon Lindberg, Donald McCrone e Rodney Stiefbold, “Political Socialization to Democratic Orientations in Four Western Systems”, *Comparative Political Studies* 1, abr. 1968: 71-101, esp. pp. 91-92.

AS CRENÇAS DE ATIVISTAS POLÍTICOS

Seja qual for o alcance com que os fatores descritos nos capítulos precedentes impelem um país para um regime hegemônico ou para a contestação pública e a poliarquia, eles devem operar, de algum modo, através das crenças das pessoas, particularmente daquelas mais envolvidas na vida política. Antes de mais nada, então, as crenças dos ativistas políticos são um estágio decisivo nos complexos processos pelos quais as seqüências históricas ou as clivagens subculturais, por exemplo, são convertidas em sustentação de um tipo ou outro de regime.

Suposições

As relações examinadas neste capítulo poderiam ser representadas como se segue, em que uma flecha simples significa “explica” ou “tem por consequência”, e a seta – P → significa “afeta a probabilidade de”:



O que está em questão é, então, o quanto as crenças (II) determinam as ações políticas (III) da população de um país, afetando assim as chances de um determinado tipo de regime (IV), definido aqui segundo o tanto de hegemonia, contestação pública e poliarquia que possui. No que toca ao grau com que as crenças afetam os regimes, pretendemos saber quais fatores determinam crenças (I). Há muitos problemas com este paradigma, mas o paradigma em si nos ajuda a abordar esses problemas.

De início, fique claro que uso o termo “crenças” num sentido amplo. Não farei distinções entre crenças e conhecimento. Por conhecimento geralmente queremos identificar crenças que nos parecem verdadeiramente bem fundadas, incontrovertíveis talvez. A maioria de nós se dispõe a chamar as crenças de um físico sobre física de seu “conhecimento” de física; entretanto, muitos de nós seríamos menos caridosos com suas crenças políticas. Em política, o “conhecimento” de uma pessoa é, freqüentemente, a descrença de outra.

Ao que me é dado saber, nenhuma pessoa ponderada nega a relevância das crenças para a ação. As crenças guiam a ação não só porque influenciam ou dão corpo aos valores e metas mais distantes de alguém – sua salvação religiosa, por exemplo, sua segurança na velhice, ou a independência de seu país – mas também porque as crenças estruturam nossos pressupostos sobre a realidade, sobre o caráter do passado e do presente, nossas expectativas sobre o futuro, nossa compreensão dos “comos” e “porquês” da ação: em suma, nosso “conhecimento”.

A importância do elemento puramente cognitivo em nossas crenças, sejam elas políticas ou sobre outras coisas, dificilmente poderiam ser superestimadas. O conhecimento das regras de um jogo, por exemplo, tem significado não só normativo mas também cognitivo, como perceberam muitos estrangeiros nos Estados Unidos ao assistirem a seu primeiro jogo de beisebol. O estrangeiro pode não se importar se as regras de beisebol são “boas” ou se deveriam ser observadas, mas, como não conhece as regras, é totalmente incapaz de entender o que está se passando diante de seus olhos. Um norte-americano assistindo a um jogo de críquete fica igualmente perdido. O que acontece com o beisebol e o críquete acontece na política: aquilo em que acreditamos influencia não só o que queremos que aconteça, mas também o que efetivamente pensamos que acontece. Em sua ênfase no “é” em vez de no “deveria”, o marxismo pode ser um caso extremo, mas ele serve perfeitamente para ilustrar a questão. Apesar de os escritos de Marx terem um apelo e significado moral inquestionável, seu conteúdo manifesto é quase exclusivamente cognitivo e não moral. Para o marxista, a obra de Marx explica o que aconteceu, está acontecendo e acontecerá; somente por implicação ela especifica o que deveria acontecer.

Parece evidente, também, que as crenças individuais influenciam as ações coletivas e, com isso, a estrutura e o funcionamento de instituições e sistemas. É difícil perceber como uma poliarquia poderia existir se uma maioria da camada politicamente atuante de um país acreditasse firmemente que um regime hegemônico seria mais desejável e poderia ser alcançado com o apoio a líderes e organizações antidemocráticas. Num regime hegemônico, os líderes, presumivelmente, pelo menos, devem preferir a hegemonia a qualquer alternativa.

Como esses exemplos sugerem, a maneira como diferentes crenças estão distribuídas na população de um país também é importante. Uma poliarquia provavelmente exige uma crença muito mais difundida na desejabilidade geral do sistema do que a necessária para manter um regime hegemônico. Mas se é verdade que em todos os sistemas pessoas diferentes provocam um impacto desigual nos resultados políticos, então é importante saber quem alimenta quais crenças. As crenças de Lenin, e, posteriormente, de Stalin, seguramente influíram muito mais nos acontecimentos da União Soviética deste século do que as crenças de, digamos, dois camponeses russos escolhidos aleatoriamente. O modo como as instituições governamentais funcionaram nos Estados Unidos desde 1787 tem sido determinado muito mais pelas crenças dos 55 homens da Convenção Constitucional de 1787 do que pelas crenças de 55 cidadãos comuns de Filadélfia daquele ano. Percebo que minha suposição corre o risco de abrir a velha controvérsia sobre o papel do Grande Homem na história, que não pretendo abordar aqui. Mas espero que a maioria dos leitores partilhe minha hipótese. De qualquer modo, neste capítulo estarei concentrado principalmente nas crenças das pessoas mais envolvidas na ação política, como ativistas, militantes e, em particular, daquelas com maior poder manifesto ou implícito, real ou potencial, os líderes ou líderes em potencial. Este enfoque não significa que as crenças presentes nas camadas menos influentes sejam irrelevantes, mas apenas que uma abordagem mais consistente pode ser feita tratando-se das crenças da camada politicamente mais atuante e envolvida como um importante fator explanatório.

A abordagem é reforçada por evidências de diversos outros aspectos das crenças políticas. Em determinado país, quanto mais rudimentares e desorganizadas as crenças políticas individuais, mais incerta a relação, se existir, entre crença e ação. A título de exemplo hipotético, uma pessoa cujo sistema de crenças contém efetivamente os pontos fundamentais da argumentação de Mill sobre liberdade, muito provavelmente se oporá a um regime que ameace impor a censura à imprensa ou a supressão de partidos políticos. Uma outra cujas crenças contêm, efetivamente, os argumentos centrais do Manifesto Comunista, provavelmente defenderá as tentativas de contestação de um partido ou regime burguês pelas organizações

operárias. Mas é muito difícil prever o tipo de regime, movimento ou partido que sofreria oposição ou respaldo de alguém cujo credo político pode ser resumido em “os tempos estão ruins e pessoas como eu estão na pior, neste país”¹.

A maioria das pessoas, ao que parece, tem crenças políticas muito rudimentares. Sistemas ricos e complexos de crenças políticas pertencem apenas a pequenas minorias. Pelas evidências atuais, é razoável pensar que, apesar de isto ser verdadeiro em todos os países, quanto mais baixo o nível médio de educação formal num país, menor o porte da minoria com crenças políticas complexas. Em geral, a probabilidade de que alguém tenha um conjunto complexo de crenças políticas inter-relacionadas aumenta com seu nível de educação e com seu interesse e envolvimento na política. De fato, parece evidente que o componente puramente cognitivo – conhecimento de uma diversidade de aspectos da vida política, inclusive das regras do jogo – deve ser maior entre líderes e ativistas do que, digamos, entre os habitantes politicamente apáticos de um país².

Resumindo, é razoável pensar que os ativistas e líderes são mais inclinados do que outras pessoas a

1. ter sistemas de crenças políticas moderadamente elaborados,
2. ser guiados por suas crenças políticas em suas ações
3. e ter mais influência nos acontecimentos políticos, inclusive acontecimentos que afetam a estabilidade ou a transformação dos regimes.

Diversas questões se colocam:

Primeiro: que tipos de crenças de ativistas afetam crucialmente as chances de contestação pública e poliarquia?

Segundo: como surgem essas crenças?

Terceiro: pode uma explicação sobre o surgimento das crenças políticas dar plenamente conta delas, de tal forma que as crenças sejam tratadas como simples variáveis influentes? Em outras palavras, seria útil tratar as crenças políticas de ativistas como fator explanatório *independente*, comparável, em significado, com aqueles descritos em capítulos anteriores?

1. Philip E. Converse, “The Nature of Belief Systems in Mass Publics”, em David E. Apter, ed., *Ideology and Discontent*, New York, The Free Press of Glencoe, 1964, pp. 213 e ss.
2. *Idem*, pp. 218 e ss.

Algumas Crenças Cruciais

É lamentável que ninguém possa responder satisfatoriamente a essas questões hoje em dia. Certamente, é possível se dizer alguma coisa sobre como pessoas de diferentes países têm um apego diferenciado a certas crenças, isto é, sobre variações em II no paradigma apresentado mais atrás. Mas as evidências satisfatórias sobre variações em crenças entre (e dentro de³) países ainda se limitam a alguns países, poliarquias em sua maioria, como era de se esperar. As evidências sobre crenças em regimes hegemônicos são precárias; freqüentemente usamos evidências indiretas da Itália e da Alemanha como substitutos, na suposição de que as crenças de italianos e alemães possam ajudar a explicar suas experiências com o fascismo e o nazismo.

Devido ao pequeno número de países estudados e à concentração em poliarquias, hoje é impossível demonstrar conclusivamente que variações em crenças (em II) afetam significativamente as chances de poliarquia ou de hegemonia (em IV). O problema é cercado de incertezas sobre as relações que interferem no comportamento (em III).

Estritamente falando, então, as asserções sobre o impacto das crenças no caráter de um regime devem ser tratadas como hipóteses que ainda não podem ser testadas satisfatoriamente com base em dados relevantes e confiáveis. No entanto, o possível papel das crenças é grande demais para ser ignorado. Isso porque há razões plausíveis para se pensar que certas crenças afetam as chances de hegemonia ou de poliarquia. Como as evidências são muito fragmentárias, pretendo apenas oferecer algumas ilustrações.

Legitimidade da poliarquia

Começarei apresentando três proposições.

Primeiro, quanto maior a crença na legitimidade das instituições da poliarquia de um país, maiores as chances da poliarquia.

Apesar de uma tal afirmação poder parecer auto-evidente demais para merecer uma discussão, alguns comentários servirão para completá-la. Acreditar nas instituições

3. Como as crenças são raramente, se é que são, uniformemente mantidas num determinado país, estamos preocupados com variações ou diferenças “significativas” em “tipos modais”. Os problemas conceituais e metodológicos envolvidos são análogos aos do estudo da “personalidade modal” de um país ou uma cultura. Cf. Alex Inkeles e Daniel J. Levinson, “National Character: The Study of Modal Personality and Sociocultural System”, *The Handbook of Social Psychology*, ed. Gardner Lindzey e Elliot Aronson, 2. ed., Reading, Mass., Addison-Wesley, 1969, 4: 418-506.

da poliarquia significa acreditar, no mínimo, na legitimidade tanto da contestação pública como da participação. Na prática, essas duas dimensões da poliarquia são um tanto independentes, não só historicamente, como indiquei no capítulo 1, mas também como crenças. Por ocasião da reforma do Parlamento Britânico de 1832, muitos *Whigs* (reformadores) e *Liberals* (liberais) afirmavam por atos e palavras suas crenças na legitimidade das instituições de contestação pública que vinham evoluindo na Grã-Bretanha por mais de um século. Se a base legal para algumas dessas formas de contestação era menos evidente do que hoje – a liberdade da imprensa para criticar o governo, por exemplo – na prática, esses limites eram bastante amplos e essas liberdades *de facto* eram apoiadas pela maioria dos reformadores e liberais. O que distinguia mais nitidamente os reformadores e liberais dos radicais era, porém, o compromisso dos radicais com um sufrágio muito amplo, universal mesmo. Provavelmente, a maioria dos reformadores e liberais dos anos 1830 acreditava que a Lei de Reforma fora longe demais; entretanto, aquela reforma deixara cerca de seis adultos homens em sete sem direito de voto – um grau de exclusão que os radicais consideravam inaceitável. Não custa dizer, então, que nos anos de 1830, a maioria dos reformadores e muitos liberais não acreditavam na legitimidade da poliarquia. Eles acreditavam firmemente na legitimidade daquilo que chamei de oligarquia competitiva.

É possível acreditar também na legitimidade da inclusão mas não da contestação pública. A ditadura de Perón, na Argentina, tentou fazer o que nenhum regime anterior fizera para incorporar a camada trabalhadora na vida argentina – econômica, social e política. Por paradoxal que possa parecer as únicas eleições na Argentina que foram razoavelmente honestas, limpas e com ampla participação do eleitorado e cujo resultado não foi desprezado pelos militares, desde 1930, ocorreu durante a ditadura de Perón. Não que Perón acreditasse ou defendesse a poliarquia; em seu governo, as oposições foram crescentemente tolhidas. No entanto, o peronismo defendia, e até hoje defende, a plena inclusão da camada trabalhadora no sistema político, e apesar de poder dar legitimidade a uma ditadura, ele nega legitimidade a qualquer sistema que exclua ou discrimine a camada trabalhadora ou seus representantes.

Como acontece com outras crenças, as opiniões de ativistas e líderes provavelmente são mais decisivas do que as de outras pessoas. Entretanto, como até mesmo camadas excluídas ou inatuantes podem ser ocasionalmente mobilizadas, suas crenças são significativamente relevantes. Como acontece com outras crenças, também, a complexidade e a riqueza das crenças sobre a legitimidade da poliarquia certamente aumentam com a educação, o interesse político e o envolvimento. Mesmo em poliarquias bem-estabelecidas, não se pode esperar que crianças muito

novas acreditem em “democracia”; a palavra e o conceito não têm qualquer significado, afinal, para a maioria das criancinhas novas. Mas as evidências indicam que nos Estados Unidos, na Itália e na Alemanha, quando termina sua formação escolar, uma maioria substancial dos jovens concorda em que “democracia é a melhor forma de governo”. Não faltam detalhes concretos a essa crença; eles começaram a aprender também algo sobre o conteúdo desse compromisso. Assim, uma proporção substancial das crianças norte-americanas que cursam os graus inferiores de formação parece acreditar que a disputa política causa mais danos do que benefícios, mas apenas uma pequena minoria dos estudantes mais velhos expressam essa crença. Para muitas crianças norte-americanas, partidos políticos concorrentes parecem inicialmente desnecessários e indesejáveis, ou totalmente confusos, mas na medida em que elas se desenvolvem, tendem a adquirir a crença na desejabilidade de partidos concorrentes. A idéia de que as pessoas deveriam poder se manifestar “contra nosso tipo de governo” não é familiar e apropriada a crianças novas, mas muitas crianças mais velhas aprenderam a aceitá-la⁴.

Com tudo o que se sabe atualmente sobre crenças políticas, seria terrivelmente irreal esperar, mesmo num país como os Estados Unidos, onde uma ideologia democrática tem sido o sistema de crença dominante durante gerações, que muitas pessoas possuam uma teoria democrática elaborada. Tome-se um democrata comum e não se terá um Locke, um Rousseau, um Jefferson, nem mesmo um Lincoln. No entanto, a legitimidade da poliarquia ou a crença de que “a democracia é a melhor forma de governo” provavelmente não existe num vácuo total. Como crença, ela não está completamente isolada, ordinariamente, de outras crenças. Assim, é uma conjectura razoável, sustentada por algumas evidências, como veremos em breve, que um indivíduo é mais propenso a acreditar na legitimidade das instituições poliárquicas se também possuir algumas outras crenças. Mas antes de examiná-las, permitam-me fazer mais duas proposições:

Os países variam muito no quanto os ativistas (e outros) acreditam na legitimidade da poliarquia.

Essas variações são, em certa medida, independentes das características econômicas e sociais do país: dois países com muitas similaridades em suas ordens políticas e sociais podem diferir significativamente no quanto seus ativistas (e outros) acreditam na legitimidade da poliarquia.

4. Jack Dennis, Leon Lindberg, Donald McCrone e Rodney Stiefbold, “Political Socialization to Democratic Orientations in Four Western Systems”, *Comparative Political Studies* 1, abr. 1968: 78, 86, 89.

*Argentina: o caso nem-tanto-desviante*⁵. Para ilustrar e trazer algum respaldo a essas proposições, particularmente à última, é instrutivo comparar a Argentina com, digamos, a Suécia. Curiosamente, o desenvolvimento político da Argentina no final do século XIX seguiu um caminho no sentido da poliarquia muito semelhante ao da Suécia, da Grã-Bretanha e de algumas outras poliarquias estáveis. A história anterior da Argentina é certamente muito diferente da história da Suécia; no mínimo, a Argentina espremeu em algumas décadas o que ocorreu na Suécia durante séculos: uma década de revolução e luta pela independência de 1810 a 1820, uma década daquilo que Germani chamou de *anarquía, caudillismo, guerras civiles*, seguida de duas décadas de uma autocracia unificadora⁶. Nos oitenta anos seguintes, porém, a Argentina teve toda a aparência externa de uma poliarquia em desenvolvimento. Ela operava sob a Constituição de 1853 (como continua a fazer, formalmente, até hoje). É bem verdade que a participação era restrita a uma pequena minoria, mas a participação em eleições não parece ter sido mais restrita na Argentina do que na Grã-Bretanha sob a Lei de Reforma de 1867, ou na Suécia e na Holanda até o final do século. Mais para o final do século, a classe média em acelerada expansão começou a se fazer sentir na vida política. Partidos organizados surgiram como poderosas forças eleitorais – particularmente os radicais que, como representantes das classes médias, exigiam insistentemente sua inclusão no sistema. Em 1911, quase à mesma época em que a Suécia e alguns anos antes da Holanda, a Argentina garantiu efetivamente o sufrágio universal masculino. Conseqüentemente, a participação eleitoral deu um grande salto – de 21% de todos os

5. As argumentações e os dados desta seção derivam das seguintes fontes: "Political Oppositions in Argentina", um trabalho para seminário não-publicado de Guillermo O'Donnell, que foi o primeiro a sugerir-me algumas das linhas mestras de interpretação a seguir; Carlos Alberto Floria, "El Comportamiento de la Oposición en la Argentina"; Natalio R. Botana, "Las Crisis de Legitimidad en Argentina y el Desarrollo de los Partidos Políticos"; Mariano Grondona, "Algunas Observaciones sobre la Evolución Reciente del Sistema Político Argentino"; e Rafael Braun, "La Representatividad de los Partidos Políticos y la Interpretación del Interés Público por parte de las Fuerzas Armadas: Un Dilema Argentino" (todos eles trabalhos apresentados no Primer Encuentro Internacional de Ciencia Política, Buenos Aires, ago. 1969); Carlos Alberto Floria, "Una Explicación Política de la Argentina", *CIAS, Revista Mensual del Centro de Investigación y Acción Social* 16, nov. 1967; Mariano Grondona, *La Argentina en el Tiempo y en El Mundo*, Buenos Aires, Editorial Primera Plana, 1967; Gino Germani, *Política y Sociedad en una Epoca de Transición*, Buenos Aires, Paidós, s.d.; Darío Canton, "Military Interventions in Argentina, 1900-1966", trabalho apresentado na Conference on Armed Forces and Society Working Group, International Sociological Association, Londres, set. 1967, e seu "Universal Suffrage as an Agent of Mobilization", trabalho apresentado no VI Congreso Mundial de Sociología, Evian, França, set. 1966; e James W. Rowe, "The Argentine Elections of 1963", Washington, D.C., Institute for the Comparative Study of Political Systems, s.d.
6. *Política y Sociedad*, p. 196, e em seu "Hacia una Democracia de Masas", em Torcuato S. Di Tella et al., *Argentina, Sociedad de Masas*, Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1965, p. 211.

cidadãos do sexo masculino com mais de dezoito anos em 1910, a 69% em 1912. Apesar de essa participação ter caído nos doze anos seguintes, ela era comparável, aproximadamente, à dos Estados Unidos, e não muito inferior à que se verificava na Suécia, na década de 20. Mais ainda, ela cresceu novamente para 81% em 1928 e 75% em 1930. Assim, em termos de participação eleitoral, a Argentina era também comparável a algumas outras poliarquias. E mais, com a vitória do candidato presidencial do Partido Radical, em 1916, a Argentina parecia conduzir sem violência a perigosa transição de uma poliarquia competitiva a uma poliarquia baseada no sufrágio universal.

Houve ainda outros fatores favoráveis à poliarquia. Segundo o critério tão freqüentemente usado hoje em dia para prever as chances de uma "democracia estável", a Argentina fornecia uma sólida base para o otimismo. Sua população era altamente urbanizada, o analfabetismo era baixo, a educação era disseminada, o país era moderadamente próspero (seu PNB *per capita* era o mais alto da América Latina, provavelmente), e ela possuía uma grande classe média. Sob todos esses aspectos, a Argentina estava tão bem, pelo menos, quanto os três outros países onde a poliarquia se mostrou mais duradoura do que na Argentina – Costa Rica, Chile e Uruguai. Este *deus ex machina* da teorização excessiva sobre democracia também não nos ajuda muito: a propriedade rural era concentrada, certamente, mas aparentemente menos do que no Chile, possivelmente menos ainda do que na Costa Rica, e, muito provavelmente, menos do que na Austrália.

Como fez na maioria dos outros países, a Grande Depressão de 1929 criou sérios problemas para a Argentina. Mas outras poliarquias também foram atingidas pela crise econômica. Algumas, que eram também altamente dependentes do comércio internacional, como a Suécia, e mesmo algumas que eram exportadoras pesadas de produtos agrícolas, como Austrália e Nova Zelândia, enfrentaram a crise, porém, com ações que conservaram, restauraram e, talvez, até mesmo aumentaram a confiança de seus cidadãos na eficácia de seus governos. Na Argentina, as coisas se passaram de outro modo. Apesar de os notáveis terem perdido poucos de seus privilégios sob os governos dos radicais, seus partidos perderam, sistematicamente, votos e parlamentares. No final dos anos 20, os conservadores atacavam cada vez mais as instituições poliárquicas na Argentina – sufrágio universal, partidos políticos, a Câmara dos Deputados, a ineficácia e o *personalismo* do presidente. Veio então a crise econômica. Um golpe militar pôs fim à experiência da Argentina com a poliarquia. Depois de 1930, a poliarquia jamais foi efetivamente restaurada.

É curioso que a poliarquia tenha desmoronado na Argentina mas não na Suécia, na Austrália e na Nova Zelândia, ou, aliás, na Costa Rica, ou, se levamos

todo o período em conta, no Chile e no Uruguai. Não conheço nenhuma explicação satisfatória para a falência da poliarquia na Argentina. Entretanto, uma coisa parece clara: as diferenças nos regimes não podem ser explicadas apelando-se para fatores explanatórios usuais – nível de desenvolvimento socioeconômico, urbanização, educação, dimensão da classe média, renda *per capita*, e assim por diante. Uma explicação integral seria certamente muito complexa, mas um fator crucial emerge com chocante clareza: os argentinos parecem nunca ter desenvolvido uma forte crença na legitimidade das instituições da poliarquia. Conseqüentemente, quando o regime enfrentou dificuldades sérias, a poliarquia foi facilmente descartada por ditaduras apoiadas principalmente pelas elites conservadoras, a assim chamada oligarquia, e mais tarde, sob Perón, pelas classes trabalhadoras – nenhuma das quais jamais adquiriu uma convicção muito profunda sobre a legitimidade da poliarquia.

Como qualquer estudioso da história argentina sabe, apesar das aparências, a poliarquia da Argentina não se desenvolveu, de 1853 a 1930, segundo o modelo europeu ocidental padrão. A descrição apresentada mais acima está correta – e no entanto, ela é também altamente enganosa, pois ignora dois fatores correlatos profundamente implicados na incapacidade de a poliarquia adquirir legitimidade na Argentina: (1) durante todo o seu período de dominação, os notáveis rejeitaram abertamente as eleições como fundamento legítimo de seu poder de governar; e (2) uma grande parte da população permaneceu isolada e alienada do sistema político. Assim, enquanto percorria o caminho que leva de uma oligarquia competitiva a uma poliarquia, a Argentina não conseguiu realizar o que alguns países europeus conseguiram durante sua transição: nem as elites argentinas, nem a camada média, nem as classes trabalhadoras foram convertidas à crença na legitimidade da poliarquia.

1. Os notáveis não conseguiram desenvolver e transmitir plenamente uma crença na legitimidade de certas instituições da poliarquia. Apesar de os fatores mais remotos serem ilusórios⁷, uma coisa se evidencia: por sua própria conduta, os notáveis ensinavam aos argentinos que as eleições não precisavam ser coercivas para os perdedores ou potenciais perdedores. Eles negavam assim a legitimidade de uma instituição fundamental da poliarquia. Isso porque, durante o longo período de governo aparentemente “constitucional” dos anos de 1860 à reforma eleitoral

7. Floria menciona como derivados da tradição espanhola “o desrespeito comum pela lei”, a prática do “caciquismo”, “organizado ilegalmente sob o *slogan*: ‘pelos amigos, mesmo quando estão errados, e contra os inimigos, mesmo quando estão certos’”, e a prática de recorrência à força quando não há meios legais disponíveis. Ele se refere também a uma tradição liberal do século XIX que harmonizava “o desprezo pelo homem comum com fé na democracia”. “El Comportamiento”, p. 6.

de 1911, os notáveis alardearam, regular e publicamente, os requisitos tanto constitucionais como legais para o sufrágio universal. Segundo a lei e a Constituição, “o voto era universal, para homens apenas, sem qualquer pré-requisito relativo a analfabetismo, riqueza, propriedade etc.”⁸ Os notáveis evidentemente supunham que se esses requisitos chegassem a ser cumpridos, sua própria posição governante ficaria debilitada ou destruída. Tal como ocorria na Espanha, na mesma época (e com conseqüências similares), as eleições eram invariavelmente realizadas de maneira fraudulenta e cercadas de violência. Os notáveis não só excluía a massa da população da participação na vida política; eles não queriam sequer permitir que os conflitos entre eles próprios fossem resolvidos através de eleições. Eles interpretavam suas diferenças internas (como o alcance da dominação de Buenos Aires sobre as províncias) como conflitos de “soma zero” com conseqüências graves demais para serem determinados por meras eleições.

Assim, desde os primórdios do regime “constitucional”, os líderes do país negavam que as eleições fossem um meio legítimo de substituição de um governo: para todos os efeitos, eles não deixavam qualquer alternativa à revolução.

É bem verdade que em outros países onde a poliarquia posteriormente adquiriu uma legitimidade considerável, os notáveis também lançaram mão de ilegalidade, corrupção, e até mesmo violência para ganhar eleições. Os pleitos na Grã-Bretanha, no século XVIII, não eram absolutamente um modelo de lisura. Mas a Argentina era diferente em três aspectos. Primeiro, em volume e extensão, a fraude e a violência eram, sob todos os aspectos, extraordinárias – não muito diferentes daquelas famosas eleições na Espanha, no século XIX, em que o resultado era anunciado com antecedência⁹. Segundo, como na Espanha, desprezando abertamente as leis e a Constituição que ostensivamente davam legitimidade a seu regime, os notáveis ajudavam a solapar a legitimidade de qualquer regime baseado em eleições. Finalmente, na Argentina, diferentemente da Grã-Bretanha, não houve período de transição entre o governo dos notáveis e o sufrágio pleno durante o qual a camada política viesse a acatar a legitimidade de eleições limpas. A lição dos notáveis transmitida então era a seguinte: quando as eleições não dão resultados favoráveis, os perdedores não estão obrigados a aceitar os resultados.

Este foi o legado que as classes média e trabalhadora receberam quando finalmente puderam ter acesso à política eleitoral através da reforma de 1911. Aquela reforma, que surgiu por pressão dos radicais (pressão esta que incluiu as revoltas abortadas de 1893 e 1905), impunha efetivamente uma provisão constitu-

8. Canton, “Universal Suffrage”, p. 4.

9. Gerald Brenan, *The Spanish Labyrinth*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962, p. 5.

cional existente sobre o sufrágio universal masculino, dispunha sobre a votação secreta e criava tribunais eleitorais com juízes federais para fiscalizar os pleitos. Mas onde a regra diz que os derrotados nas eleições podem reverter os resultados pela força, a poliarquia repousa sobre alicerces frágeis. E este foi o caso da Argentina. Ficou vivamente demonstrado que muito pouco mudara desde 1930, no breve interlúdio não ditatorial de 1955 a 1966. Em 1962, quando os peronistas puderam apresentar candidatos ao Congresso e a alguns governos provinciais, eles conquistaram a maior fatia dos votos. Logo em seguida, o presidente Frondizi anulou a eleição; mesmo assim, ele foi detido e derrubado do cargo por forças militares antiperonistas descontentes com os resultados eleitorais e temerosas de uma repetição do peronismo. Quando foram marcadas eleições presidenciais para substituir Frondizi, em 1963, os peronistas foram proibidos de lançar candidato. Entretanto, quando começou a parecer, em 1966, que os peronistas poderiam ganhar muitos governos provinciais nas eleições seguintes, em vez de esperar para anular as eleições, os militares tomaram o poder, evidentemente com amplo suporte dos notáveis e das classes médias temerosas de um retorno ao peronismo e cansadas de um sistema de partidos fragmentados. A nova ditadura, sob o comando do general Onganía, tentou pôr um fim a esses males suprimindo todos os partidos políticos e as eleições e governando por decreto.

2. Excluída da política por notáveis que mostravam um aberto desprezo por processos eleitorais, a maioria da população permaneceu isolada e alienada do sistema político – muito pouco propensa a sair em defesa do sistema para impedir um golpe militar. Mas o isolamento e a alienação foram vastamente ampliados por um outro fator: a quantidade enorme de não-cidadãos que ficava, psicológica e legalmente, de fora do processo eleitoral. A taxa de imigração à Argentina superava em muito a dos Estados Unidos¹⁰. Entretanto, enquanto um sufrágio quase-universal e partidos competitivos nos Estados Unidos garantiam que os imigrantes logo se tornassem cidadãos para poderem votar, na Argentina, o incentivo para o imigrante adquirir cidadania era reduzido pelo fato de que, até 1911, mesmo quando eles se tornavam cidadãos, ficavam excluídos da política, e por vários outros fatores. De um jeito ou de outro, como a maioria dos imigrantes não se tornou cidadã, uma boa parte da população permanecia legal e psicologicamente de fora da poliarquia argentina. Em 1914, quase um terço da população da Argentina era composta de estrangeiros; em Buenos Aires, que domina a vida política do país, metade das pessoas eram estrangeiras. Entre os adultos, as proporções eram ainda maiores – 72% em Buenos Aires, 51% em cinco das

10. Germani, *Política y Sociedad*, pp. 247, 265.

províncias mais densamente povoadas, 20% em outras partes do país. Entre os adultos do sexo masculino (os habilitados a votar, como cidadãos) as porcentagens eram ainda mais altas: talvez quatro em cada cinco adultos do sexo masculino, em Buenos Aires, eram não-cidadãos e, portanto, automaticamente excluídos de participação na vida política do país. Os imigrantes estavam, é claro, desproporcionalmente concentrados nas classes trabalhadoras. Assim, a Argentina possuía um grande proletariado e até mesmo uma considerável classe média sem grande apego ao sistema político argentino.

O desfecho do desenvolvimento político argentino, então, é que a crença na legitimidade das instituições da poliarquia – e, particularmente, no caráter coercivo das eleições – é rasa, especialmente entre as elites, mas talvez, também, na população como um todo. Por exemplo, a crença em eleições livres entre segmentos-chaves da população é fraca demais para o país realizar eleições regularmente e aceitar seus resultados. Uma pesquisa realizada na Grande Buenos Aires, em março de 1966, pouco antes da tomada de poder pelos militares, é muito reveladora (tabela 8.1). É importante lembrar que os peronistas poderiam receber um terço ou mais dos votos: assim, impedir sua participação significava proibir o maior grupo de eleitores da Argentina de ter seus próprios candidatos. Quase um quinto da Grande Buenos Aires considerou justa a medida; quase outro tanto não expressou qualquer oposição à idéia. Mas o interessante, ainda que dificilmente surpreendente, é o quanto a questão da proibição aos peronistas era uma questão de classe. A tabela mostra que a idéia de barrar os candidatos peronistas era mais forte na camada superior, na qual a oposição ao peronismo era mais forte, e mais fraca na

Tabela 8.1. “Você consideraria bom ou ruim se o governo proibisse a participação peronista em futuras eleições?”

	Errado	Certo	Não responderam
	64%	19%	17%
<i>Por escolaridade</i>			
Analfabetos ou com educação primária	65%	16%	19%
Educação secundária	63%	24%	13%
Educação universitária	50%	35%	15%

N = 1 004

Fonte: Encuestas Gallup de la Argentina, março de 1966, relatado em *Polls 2*, primavera de 1967, p. 22.

camada inferior, na qual o apoio ao peronismo era maior. Apenas a metade do grupo mais instruído se opunha à proibição; este seria também o segmento que viria a apoiar o golpe militar. O fato de que os menos instruídos se opunham à proibição dificilmente poderia ser lido como um compromisso com eleições livres de sua parte; seria interessante saber quantos teriam apoiado uma proibição total de eleições de qualquer tipo sob um regime peronista.

Assim, uma formulação um tanto cínica mas não totalmente exagerada de uma regra básica na política argentina seria a seguinte: acredito em eleições desde que possa ter certeza de que meus oponentes não ganharão.

Autoridade

Vários autores salientaram a importância de crenças sobre a autoridade ou atitudes para com ela¹¹. Assim, na teoria que desenvolveu durante alguns anos, Eckstein atribui importância central aos padrões de autoridade que prevalecem em um país. Eckstein propôs a hipótese de que uma democracia seria mais estável se os padrões de autoridade do governo fossem “congruentes” com os padrões de outras instituições e associações do país¹². Presumivelmente, padrões de autoridade “congruentes” facilitariam também a permanência de regimes hegemônicos.

A idéia de que as crenças sobre a natureza das relações de autoridade entre governo e governados é crucial para as chances de surgimento de diferentes tipos de governo é altamente plausível, certamente. Tratando a questão de maneira extrema: se a maioria dos habitantes de um país acredita que a única relação apropriada do povo com seu governo é de total hierarquia de governantes para subordinados, de mando e obediência, as chances de que o regime seja hegemônico são seguramente grandes. Sob esse ponto de vista, dificilmente haveria lugar para a contestação pública. E pode acontecer também, como afirma Eckstein, de as pessoas encontrarem dificuldade em conciliar crenças marcadamente diferentes sobre a autoridade; é estressante ser levado a acreditar na validade da autoridade hegemônica em um relacionamento, e na autoridade democrática em outro. Eckstein, que escolheu a Noruega para um teste limitado de sua teoria, argumentou que os noruegueses têm sido singularmente bem-sucedidos no manejo de seus conflitos e clivagens porque eles acreditam, quase uniformemente, em (e aderem a) relações de autoridade democráticas.

11. Inkeles e Levinson, “National Character”, pp. 448 e ss.

12. Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton, Princeton University Press, 1966, apênd. B, 1961, c *passim*.

Como as normas democráticas permeiam a vida norueguesa na família, nas escolas, nas associações econômicas e amistosas, grupos de pressão e partidos, governos locais e nacional, não é de se estranhar que os noruegueses as vejam como naturais e morais, um “modo de vida” normal, e não meramente uma forma que tem méritos para o governo nacional¹³.

A Noruega pode representar a extremidade de uma escala. Entretanto, a poliarquia parece ser coerente com variações consideráveis de crenças sobre a autoridade¹⁴. Com efeito, como a poliarquia exige tanto o conflito aberto entre organizações como uma capacidade de inventar e aceitar soluções de compromisso, é argumentável que esta combinação de conflito e conciliação possa ser facilitada se uma dose considerável de autoridade hierárquica for aceita dentro das organizações. Lijphart enfatizou a forte tendência dos holandeses “em serem obedientes e leais – independentemente de circunstâncias particulares”, uma qualidade sem a qual as clivagens fortemente organizadas da Holanda já poderiam ter destruído a poliarquia naquele país¹⁵. Mesmo os noruegueses democráticos são descritos por Eckstein como deferentes para com a “competência funcional especializada”, que “leva a uma valorização particularmente alta do *expert* e do especialista”¹⁶. Desde Bagehot, pelo menos, os ingleses têm-se caracterizado como deferentes para com seus “superiores sociais” e para com a autoridade governamental¹⁷. Os norte-americanos são considerados muito menos deferentes para com o governo e as elites sociais do que os ingleses¹⁸ e podem ser menos deferentes para com a especialização do que os noruegueses.

No entanto, é altamente improvável que a poliarquia seja igualmente coerente com todas as crenças sobre autoridade. Alguns padrões extremos certamente são muito mais favoráveis à hegemonia. As crenças do grupo tribal governante da Etiópia, os Amhara, oferecem um exemplo. Segundo Levine:

13. *Idem*, p. 173.

14. *Idem*, p. 189.

15. Arend Lijphart, *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, Berkeley e Los Angeles, University of California Press, 1968, pp. 144 e ss. Ver também os comentários de Hans Daalder, “The Netherlands: Opposition in a Segmented Society”, em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 197.

16. *Idem*, p. 166.

17. *Idem*, pp. 156, 183. Ver também Richard Rose, *Politics in England*, Boston, Little, Brown, 1964, pp. 38-41.

18. Algumas evidências fragmentárias sobre a tendência de crianças inglesas verem o mundo de maneira mais hierárquica do que as crianças norte-americanas estão em Fred I. Greenstein e Sidney Tarrow, “An Approach to the Study of Comparative Political Socialization: The Use of a Semi-Projective Technique”, trabalho apresentado nos encontros da American Political Science Association, set. 1969.

O complexo de crenças, símbolos e valores referentes à autoridade constitui um componente-chave da cultura política Amhara. Por toda a cultura Amhara aparece o tema de que a autoridade, enquanto tal, é boa: indispensável para o bem-estar da sociedade e merecedora de constante deferência, obediência e louvação... A obediência é o objetivo principal na socialização das crianças Amhara... Esta experiência na família é contínua e coerente com o resto da cultura Amhara... Patriarca familiar, chefe paroquial, rico proprietário de terras, dignitários eclesiásticos, dignitários políticos, oficiais militares – todos são percebidos dentro do imaginário da paternidade; todos são objetos de atitudes comparativas com respeito à obediência a eles devida e aos benefícios que delas se pode esperar... Todos esses temas são percebidos na forma mais completa e, em grande escala, em conexão com a mais elevada figura de autoridade, o imperador. O incumbente deste papel tem sido o receptor das formas mais extremas de obediência. Tem sido habitual, por exemplo, os súditos etíopes prostrarem-se à sua frente e não erguerem os olhos em sua presença.

Pontos de vista desse gênero dificilmente conduzirão à contestação pública.

A cultura Amhara proíbe a crítica pública direta e franca a qualquer autoridade. Nas relações autoritárias – e, novamente, toda interação política entre os Amhara está contida dentro de relações autoritárias – há três alternativas apenas: total deferência, aquiescência e bajulação; a crítica por meios tortuosos e dissimulados; ou a rebelião total.

Nessas circunstâncias, não é de se estranhar que as idéias favoráveis às instituições poliárquicas caíam em terreno totalmente estéril:

Apesar da existência de indivíduos educados no Ocidente que promoveram a idéia de representação parlamentar na Etiópia durante mais de sessenta anos, a idéia é tão contrária ao molde autoritário da cultura política Amhara que os procedimentos eleitorais simplesmente não são levados a sério¹⁹.

Eficácia

Outro conjunto relevante de crenças, como sugeri no capítulo anterior, é o que se refere às expectativas sobre a eficácia de diferentes regimes no tratamento de problemas críticos²⁰. Como estamos lidando aqui principalmente com as crenças de ativistas e líderes, um “problema” existe e é “crítico” se é percebido como tal por uma proporção significativa de ativistas ou líderes. (Naturalmente, esta maneira de definir um “problema crítico” poderia ser insatisfatória num contexto diferente.)

19. Donald N. Levine, “Ethiopia: Identity, Authority, and Realism”, em Lucian W. Pye e Sidney Verba, eds., *Political Culture and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1965, pp. 250-251, 253.

20. Cf. Seymour Martin Lipset, *Political Man*, Garden City, Doubleday, 1960, p. 78.

As expectativas sobre eficácia governamental podem ser um elemento mais ou menos fixo na cultura política de um país: os jovens podem ser normalmente socializados na crença de que seu governo é, no todo, altamente eficaz ou cronicamente ineficaz. Assim, quando atingem a oitava série escolar, uma proporção elevada de norte-americanos brancos adquire a crença (ou, pelo menos adquiriria, até recentemente) de que seu governo é eficaz. Num estudo importante, apenas 2% dos estudantes de oitava série acreditavam que o governo norte-americano comete erros com muita frequência; quase 60% acreditavam que o governo comete erros raramente ou quase nunca. Quase três quartos acreditavam que o governo “sabe mais do que todos” ou “sabe mais do que a maioria das pessoas”²¹. Dado o enorme impacto desse processo de socialização, não é de se estranhar que, em resposta à pergunta na pesquisa com cinco nações feita por Almond e Verba, “Falando genericamente, quais são as coisas deste governo de que você mais se orgulha?”, 85% dos norte-americanos mencionaram as instituições políticas e seu governo. Os norte-americanos não só mencionaram orgulho pelas instituições políticas com frequência muito maior do que qualquer outra coisa, mas também a proporção norte-americana superou em muito a de outros países²². E os ativistas políticos nos Estados Unidos mostraram-se muito mais propensos do que as outras pessoas a manifestar seu orgulho pelas instituições políticas norte-americanas²³.

Apesar de não ter conseguido encontrar dados nacionais estritamente comparáveis sobre expectativas com a eficácia governamental, não há dúvidas de que, em alguns países, uma proporção significativa da população, incluindo os ativistas, não tem muita confiança na capacidade do governo em cuidar efetivamente dos problemas do país²⁴. E assim como as crianças norte-americanas são ensinadas a

21. David Easton e Jack Dennis, *Children in the Political System: Origins of Political Legitimacy*, New York, McGraw-Hill, 1969, p. 133. Ver também seu artigo, “The Child’s Image of Government”, em *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 361, set. 1965: Tab. 6, p. 54.

22. Os números foram: Estados Unidos, 85%; Grã-Bretanha, 46%; Alemanha, 7%; Itália, 3%; México, 30%. Gabriel A. Almond e Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston: Little, Brown, 1965, Tab. III.1, p. 64.

23. Mesmo com a educação controlada, os pesquisados norte-americanos classificados como altos ou médios em “competência subjetiva” manifestaram orgulho por instituições políticas muito mais frequentemente do que os de “competência subjetiva” baixa (*idem*, Tab. VIII.4, p. 199). A “competência subjetiva”, por sua vez, está fortemente relacionada com a atividade e o envolvimento políticos. Cf. Tab. VI.2, p. 144; VIII.1, p. 189, e VIII.2, p. 193; e Cap. X, *passim*.

24. Por exemplo, entrevistas feitas em 1964-1965 com “167 membros da elite política iraniana identificada através de uma análise de reputação em dois estágios”, à pergunta: “No todo, você acha que o sistema político iraniano está funcionando muito bem, não muito bem, ou mal?”, as respostas foram:

Muito bem	15,6
Razoavelmente bem	31,7
Não muito bem	26,3

confiar na eficácia de seu governo, em outros países as crianças aprendem exatamente o oposto²⁵.

No entanto, mesmo que as crenças sobre a eficácia governamental sejam freqüentemente adquiridas através da socialização na infância, isto não significa que elas devam permanecer inalteradas. A performance de um governo pode mudar – ou pode ser percebida como tendo mudado. O ceticismo dos aldeões na Itália, na França ou na Índia está enraizado em séculos de experiências com seus próprios governos. Entretanto, como a performance do governo muda, os aldeões do Sul da França ou da Índia também mudam; eles passam a acreditar que o governo não precisa ser meramente uma força inepta ou nociva, mas que pode ajudar no enfrentamento dos problemas²⁶. Ou, então, expectativas confiantes como as dos norte-americanos podem ser revertidas por fracassos. Dada a inacreditável fé de jovens norte-americanos em seu governo, descrita mais atrás, não é de se estranhar que, quando os jovens se viram diante de fracassos do governo no tratamento dos

Mau	15,0
Não sei etc.	11,4

(Marvin Zonis, "Political Elites and Political Cynicism in Iran", *Comparative Political Studies* 1, out. 1968: 363).

Numa pesquisa da DOXA, na Itália, em 1967, respondendo à questão: "Você sente que as coisas na Itália vão bem ou mal com respeito à performance da administração do governo (ministérios, funcionários públicos etc.)?", as respostas foram:

Muito bem	2%
Suficientemente bem	19
Nem bem nem mal	22
Bastante mal	26
Muito mal	8
Não sabem	22

Em comparação com outros países, a performance da administração foi julgada "Melhor do que em outros países" por 16%, pior por 34%, e não sabem por 49%. Uma resposta similar foi dada a uma pergunta sobre a honestidade e a dedicação dos estadistas italianos. (*Polis* 3, n. 4, 1968: 62, #13, #15, #18).

25. No vilarejo da Provença estudado por Wylie, as crianças "ouvem constantemente os adultos se referirem ao governo como fonte do mal e aos homens que o dirigem como instrumentos do mal. Não há nada de pessoal nesta crença. Ela não diz respeito a um governo em particular composto de um determinado grupo de homens. Diz respeito ao governo em toda parte e o tempo todo". (Laurence Wylie, *Village in the Vaucluse*, rev. ed., New York, Harper and Row, 1964, p. 208).
26. Em certa medida, isto pode ter ocorrido no vilarejo de Wylie. Ver seus comentários sobre "Peyrane Ten Years Late", em *idem*, pp. 364-365. Ver também as mudanças relatadas pela Sra. Wisser na vila de Karimpur, na Índia, em William e Charlotte Wisser, *Behind Mud Walls, 1930-1960*, Berkeley, University of California Press, 1963, p. 224.

problemas cruciais de raça, pobreza e guerra, alguns perderam a confiança "no sistema" e tornaram-se alienados, cínicos ou radicais.

Ali onde as crenças sobre a eficácia do governo são incertas ou rasas, como acontece freqüentemente com novos regimes, uma performance inepta é ainda mais perigosa. Assim, a incapacidade revelada pelas poliarquias recém-estabelecidas de Itália, Alemanha e Espanha, no efetivo tratamento de problemas palpáveis – mesmo o de manter a ordem pública –, gerou dúvidas sobre a eficácia da poliarquia e incentivou a guinada para a ditadura. Nas histórias de vida pessoal coletadas por Abel na Alemanha, em 1934, ele revelou amplas evidências de que a oposição à República havia sido, depois de 1929, "reforçada pela crença de que o crescimento e a gravidade dos problemas com que a nação alemã se deparava deviam-se largamente à ineficácia do governo"²⁷.

As crenças sobre eficácia governamental podem ser influenciadas não só pela performance do próprio governo, mas também pelos êxitos ou fracassos percebidos em outros governos, antigos ou contemporâneos. Filósofos, publicistas, propagandistas, ideólogos e muitos outros exploram as experiências de outros governos para convencer seus concidadãos sobre a relativa eficácia de diversos tipos de regimes. Como muitos autores posteriores, Maquiavel e Rousseau usaram a Roma republicana como parâmetro. Montesquieu fez da Grã-Bretanha seu modelo – e influenciou os norte-americanos. Tal como a Grã-Bretanha no século XVIII e os Estados Unidos no século XIX, diversas performances influenciaram as percepções – particularmente entre os intelectuais – da eficácia relativa de diferentes tipos de regimes no século XX. Nos anos 30, os êxitos de ditaduras na Itália, Alemanha e União Soviética competiam com as realizações de uma "terceira via", na Suécia, e o New Deal, nos Estados Unidos. Na América Latina, a influência de modelos autoritários tem sido freqüentemente grande: o PRI no México, Perón na Argentina, Castro em Cuba, e, mais recentemente, a junta militar reformista no Peru.

As evidências indicam, então, que as crenças sobre eficácia governamental são fortemente influenciadas tanto pela socialização política como pela maneira como a performance de diferentes regimes é percebida.

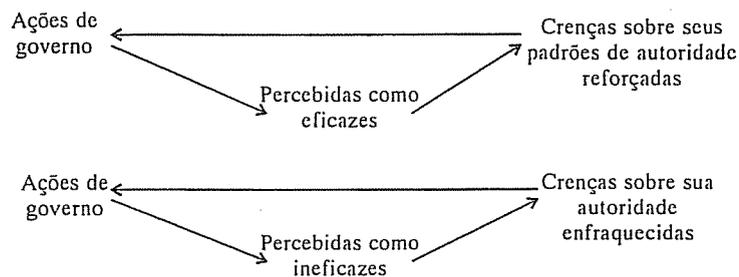
As crenças sobre eficácia governamental podem reforçar, enfraquecer ou alterar as crenças dominantes sobre autoridade²⁸. Se um governo é percebido como

27. Theodore Abel, *The Nazi Movement*, New York, Atherton Press, 1966, [1938], p. 121.

28. A formulação de Eckstein é diferente mas não incoerente com esta. Ele formula a hipótese de que a "congruência entre o padrão de autoridade [do governo] e os padrões de autoridade de outras unidades na sociedade" é uma condição necessária mas não suficiente para a "alta performance de um governo". Na formulação de Eckstein, a performance é mais ampla do que o conceito de eficácia aqui empregado; ele inclui não só a eficiência produzida e a capacidade de evitar de disputas, que seriam aproximadamente equivalentes a meu conceito de eficácia, mas também a durabilidade, a legitimidade e a

eficaz, seus êxitos provavelmente aumentarão o prestígio dos padrões de autoridade que ele incorpora; o inverso é verdadeiro quando ele falha (figura 8.1).

Figura 8.1



Como todos os governos falham parcialmente, a socialização constrói um reservatório de expectativas confiantes que funcionam como reserva durante os períodos de adversidade. Em regimes novos, esses reservatórios estão baixos, ou mesmo vazios; em regimes antigos, com um registro de conquistas considerável, os reservatórios provavelmente estarão mais altos. Na Itália, de 1919 a 1923, na Alemanha de Weimar e na Espanha republicana, as novas poliarquias tinham poucas reservas para explorar, ao passo que o reservatório de confiança na capacidade do governo em solucionar os problemas ajudou as poliarquias na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos a sobreviverem ao desafio do desemprego em massa dos anos 30²⁹.

impregnação que é definida como "a habilidade de uma estrutura política extrair recursos de, e para realizar suas diretrizes nos diversos segmentos de seu espaço social". (Harry Eckstein, "Authority Relations and Governmental Performance: A Theoretical Framework", *Comparative Political Studies* 2, out. 1969: 283-287).

29. Apesar do aspecto conjectural disso, as evidências são extremamente persuasivas. Não consegui encontrar uma evidência de pesquisa relevante anterior a uma Pesquisa sobre Condições de Vida, realizada nos Estados Unidos em março de 1940. Naquela ocasião, cerca de 15% da força de trabalho, ou mais de oito milhões de pessoas, ainda estavam desempregadas. A pesquisa perguntava: Qual das seguintes afirmações representa mais de perto sua opinião sobre a forma de governo norte-americana. (1) Nossa forma de governo, baseada na Constituição, é a mais perfeita possível, e nenhuma mudança importante deveria ser feita a este respeito. (2) A Constituição serviu perfeitamente a seus propósitos, mas ela se desatualizou e deveria ser inteiramente revisada para se adaptar às necessidades atuais. (3) Os sistemas de capitalismo privado e democracia estão desmoronando, e poderíamos reconhecer que cedo ou tarde teremos de ter uma nova forma de governo. Por incrível que pareça, retrospectivamente, mesmo os pobres preferiram a primeira e, espantosamente, rejeitaram a terceira:

	Afirmiação #1	Afirmiação #2	Afirmiação #3	Afirmiação #4
Total nacional	64,2%	19,2%	5,2%	11,4%
Prósperos	79,9	14,2	2,4	3,5

Confiança

Outro elemento de crença freqüentemente enfatizado é "até onde os membros de um sistema político têm confiança em seus atores políticos"³⁰. LaPalombara ressaltou a importância da descrença na cultura política italiana: "o clima geral é de medo, suspeita, desconfiança e hostilidade". "Sou levado a afirmar", escreve ele,

que, com base nas evidências à minha disposição, as atitudes tomadas pelos italianos são essencialmente hobbesianas, e que a história do país sugere que, quando o estado da natureza se torna intolerável demais, é também para uma solução hobbesiana, com respeito ao governo, que os italianos se voltam. O fato de o governo republicano permanecer relativamente intato... [não significa] que a República possa sobreviver por muito mais tempo sobre suas bases culturalmente incertas e problemáticas³¹.

Levine chamou a atenção também para os altos níveis de descrença entre os Amhara, na Etiópia:

As características particulares que dominam a imagem dos Amhara sobre a natureza humana em geral são a agressividade incerte ao homem e a sua inconfiabilidade... Relacionada com esta visão da poderosa hostilidade latente do homem está a noção de que o homem não é confiável³².

A confiança mútua favorece de três modos, pelo menos, a poliarquia e a contestação pública, ao passo que a desconfiança extrema favorece a hegemonia. Em primeiro lugar, a poliarquia exige a comunicação mútua ou de mão dupla, e a comunicação de mão dupla fica bloqueada entre pessoas que não confiam umas nas outras. Assim, Almond e Verba encontraram níveis muito maiores de confiança entre seus pesquisados norte-americanos e britânicos do que na Alemanha e na Itália. Provavelmente, os regimes autoritários na Alemanha e na Itália solaparam

cont.

	Afirmiação #1	Afirmiação #2	Afirmiação #3	Afirmiação #4
Alta classe média	71,4	19,8	3,7	5,1
Baixa classe média	64,1	20,5	5,2	10,2
Pobres	58,4	18,6	7,6	15,4

(Hadley Cantril e Mildred Strunk, *Public Opinion, 1935-1946*, Princeton, Princeton University Press, 1951, p. 980).

30. Sidney Verba, "Conclusion: Comparative Political Culture", em Pye e Verba, *Political Culture*, p. 535.

31. Joseph LaPalombara, "Italy: Fragmentation, Isolation, and Alienation", em *ibidem*, pp. 290, 297.

32. "Ethiopia", pp. 257, 258.

agudamente a confiança mútua; como os comentários de LaPalombara citados mais acima sugerem, a transformação da poliarquia em hegemonia pode ter sido facilitada também por um nível relativamente baixo de confiança mútua. De qualquer forma, Almond e Verba descobriram também que a porcentagem que respondeu que não se sentia livre para discutir assuntos políticos com outras pessoas foi nitidamente maior na Alemanha (32%) e na Itália (34%) do que na Grã-Bretanha (12%) e nos Estados Unidos (18%)³³.

Segundo, um certo nível de confiança mútua é necessário para as pessoas se reunirem livremente para promover seus objetivos. As organizações baseadas em comando, com autoridade de cima para baixo, podem ser possíveis (ainda que não necessariamente eficientes) com desconfiança mútua; as organizações baseadas em influência recíproca são difíceis de constituir e manter numa atmosfera de desconfiança. Por isto, Levine argumenta que a extrema desconfiança que prevalece entre os etíopes ajuda a explicar “a falta de organizações para a articulação e a aglutinação de interesses na Etiópia”. Esta falta, assinala ele,

é o resultado não só do caráter autoritário do regime, respaldado como é pelas atitudes tradicionais Amhara para com a autoridade. Reflete também a dificuldade que os etíopes encontram de empreender qualquer tipo de ação concatenada, particularmente na esfera política. Aqui, novamente, a concepção Amhara da natureza humana é um fator de significado mais do que acadêmico. A desconfiança mútua e a falta de cooperação que informa o clima político do país estão diretamente relacionadas com uma consideração muito pequena da capacidade do homem para a solidariedade e o consenso... A idéia de que é possível transcender a atmosfera de ansiedade e suspeita dominante confiando uns nos outros... demorou para aparecer e é extremamente rara³⁴.

Finalmente, os conflitos são mais ameaçadores para as pessoas que desconfiam umas das outras. A contestação pública requer uma boa dose de confiança no adversário: eles podem ser adversários mas não são inimigos implacáveis. “Um sentimento de confiança”, escreve Richard Rose, na Grã-Bretanha, “é constante na cultura política... Em nível de governo, a confiança é importante entre companheiros e adversários partidários porque garante a todos que o grupo particular que está no comando não tirará vantagem da falta de restrições constitucionais aos poderes

33. *The Civic Culture*, Tab. III.8, p. 83. Sobre as respostas a respeito de confiança e desconfiança, ver a Tab. IX.2, p. 213. Como em muitas outras tabelas, os dados sobre o México são menos facilmente explicáveis. Assim, a porcentagem de pesquisados mexicanos que não se sentiram livres para discutir política foi de 21% – ligeiramente superior à cifra dos Estados Unidos.

34. “Ethiopia”, pp. 277-288.

do governo. Fazer isto não seria uma violação da lei e sim da confiança, e os líderes políticos valorizam sua reputação de confiabilidade”³⁵.

Cooperação

A confiança, como essas observações deixam claro, certamente está relacionada com a capacidade de um povo de engajar-se livre e facilmente em ações cooperativas³⁶.

Tal como acontece com a confiança, as crenças sobre a possibilidade e a desejabilidade de cooperação variam bastante, e, como sugere o comentário de Levine, há boas razões para se pensar que a incapacidade de cooperar reduz as chances de uma poliarquia.

As unidades relevantes para a cooperação ou o conflito não precisam ser individuais, mas conjuntas – facções, partidos, classes sociais, regiões, coisas assim. O que nos interessa, então, são as crenças que as pessoas têm sobre as perspectivas de cooperação e conflito entre atores relevantes da vida política, sejam eles indivíduos, organizações ou outros. Com isso em mente, será útil distinguir três maneiras diferentes de se observar a cooperação e o conflito entre atores políticos relevantes. Em um extremo, as relações entre atores pode ser vista como um jogo estritamente competitivo (soma zero), em que a regra central é a seguinte: o que você ganha, eu perco, e o que eu perco, você ganha. Como temos tudo a perder e nada a ganhar na cooperação, acreditamos que a melhor estratégia para um ator é a competição estrita: nunca cooperar ou fazer acordos mas tentar ganhar completamente em todas as questões. Segundo LaPalombara, é assim que os italianos tendem a ver a política:

O fato é que o italiano típico sente que as eleições são disputas entre grupos mútua e fundamentalmente antagonicos – entre o “nós” e “o inimigo”. Dá-se por suposto que os vencedores tirarão vantagem dos perdedores e tratarão de explorá-los. Para muitos, a eleição é descrita essencialmente como uma luta de vida e morte entre modos de vida opostos e irreconciliáveis³⁷.

35. *Politics in England*, p. 43. Rose escreve também: “Esta profundidade de confiança é evidenciada pela manutenção, durante séculos, de um sistema de governo estável sem uma Constituição escrita” (“England, The Traditionally Modern Political Culture”, em Pye e Verba, *Political Culture*, p. 96).

36. Como demonstraram alguns psicólogos sociais. Assim, uma pesquisa de atitude com estudantes universitários revelou que uma pessoa com alta classificação em confiança no povo provavelmente acreditará que o conflito internacional pode ser reduzido ou acertado através da cooperação e da compreensão mútua; classificações baixas provavelmente levarão a sentir que a única maneira de tratar de assuntos internacionais é através da coerção, da força e do poder. (Morris Rosenberg, “Misanthropy and Attitudes toward International Affairs”, *Journal of Conflict Resolution*, 1, n. 4, dez. 1957: 340).

37. “Italy”, pp. 290-291.

Os ativistas políticos nos dois partidos principais provavelmente guardam esta opinião de maneira ainda mais forte do que pessoas menos envolvidas em política. Um recente estudo sobre ativistas dos partidos Comunista e Democrata-Cristão mostra que uma maioria significativa de cada um deles vê o mundo em termos essencialmente maniqueístas, como um conflito entre forças dicotômicas do Bem e do Mal – o Bem, representado por seu próprio partido, é claro, e o Mal, pelo outro³⁸.

No outro extremo, as relações entre os atores podem ser vistas como estritamente cooperativas. Aqui, a regra central é: não só não há qualquer conflito entre nós, mas também nossos interesses são idênticos e tão entrelaçados que nos propomos a ganhar ou a perder juntos. Daí que a melhor estratégia é cooperar totalmente e evitar qualquer conflito. Weiner sugere que um ponto de vista desses é um elemento importante nas crenças das elites indianas:

Por razões profundamente entranhadas na psicologia dos indianos, os líderes, intelectuais e burocratas dos partidos nacionais da Índia consideram os conflitos dentro de sua sociedade intrinsecamente indesejáveis. Enquanto a noção de competição e conflito é fundamental para a vida e o pensamento políticos norte-americanos, as noções de cooperação, harmonia e, para empregar uma palavra indiana muito usada, "síntese", são fundamentais para o pensamento indiano. Isto não significa que haja mais cooperação e menos conflito na Índia do que nos Estados Unidos, mas simplesmente que, enquanto os norte-americanos, em geral, adaptam-se facilmente a situações de conflito, a elite indiana geralmente considera tais situações intoleráveis.

... Os escritos históricos indianos costumam destacar as unidades do passado e minimizar os conflitos e as lutas pelo poder. Os intelectuais indianos geralmente enxergam as aldeias pré-britânicas como unidades sociais e políticas harmoniosas. E os escritos históricos contemporâneos sobre a luta pela independência tendem a subestimar as grandes dissensões internas que existiam.

A maior parte da liderança nacional acredita que todo esforço deveria ser envidado para eliminar os conflitos no interior da Índia rural. Nenhum progresso, prossegue a argumentação,

38. Francesco Alberoni, Vittorio Capocchi, Agopik Manoukian, Franca Olivetti e Antonio Tosi, *L'Attivista di Partito*, Bolonha, Il Mulino, 1967, pp. 381-387. Os 108 ativistas dos partidos Democrata-Cristão (PDC) e Comunista (PCI) foram classificados como se segue, de acordo com sua "visão do mundo":

	DC	PCI	Total
Absolutamente dicotômica	3	17	20
Predominantemente dicotômica	14	21	35
Concede a realidade como uma disputa ou luta entre posições mas tem uma sensibilidade mais articulada para as alternativas	28	14	42
Nada dicotômica	9	2	11
	54	54	108

pode ser alcançado nas aldeias sem um espírito de harmonia e cooperação. Similarmente, o conflito deveria ser minimizado ou eliminado em todos os níveis da sociedade, pois somente unido o país poderá avançar³⁹.

Um terceiro ponto de vista vê as relações como cooperativo-competitivas. Conflito, competição e cooperação são todos vistos como aspectos normais das relações sociais que contribuem para uma sociedade progressista, vigorosa e saudável. Desse ponto de vista, grandes benefícios podem ser auferidos através da cooperação, mas como ninguém pode concordar com todos ou com todas as coisas, alguns conflitos são inevitáveis. O conflito não é necessariamente ruim; ele faz parte, freqüentemente, de um processo maior em que os atores em conflito acabam todos melhor do que estavam. A estratégia importante num conflito é buscar soluções mutuamente benéficas. Longe de ser uma traição ao princípio, o acordo é uma coisa essencialmente boa, e o espírito de acordo, vital.

A crença nas virtudes e nas possibilidades de relações cooperativo-competitivas é fundamental para o pensamento liberal inglês. Ela estava no cerne tanto da noção revolucionária dos resultados benéficos da competição, de Adam Smith, como na clássica defesa dos benefícios advindos da liberdade de expressar opiniões conflitantes, de J. S. Mill.

O que podemos concluir sobre as conseqüências dessas crenças para a hegemonia e a poliarquia? Seria espantoso se o primeiro ponto de vista não bloqueasse seriamente a cooperação entre os diversos atores. Experiências feitas por psicólogos sociais revelaram efetivamente que este é o caso⁴⁰. E isto é preci-

39. Myron Weiner, "India: Two Political Cultures", em Pye e Verba, *Political Culture*, pp. 235-236.

40. Um conhecido jogo usado em experimentos é o Dilema do Prisioneiro. Trata-se de um jogo para duas pessoas com quatro resultados possíveis: (1) A melhor alternativa de A, que é a pior para B. (2) A melhor alternativa de B, que é a pior para A. (3) A pior alternativa para ambos. (4) Uma alternativa satisfatória, melhor do que o pior para cada um deles, mas um pouco menos satisfatória para cada um do que seu melhor. Um exemplo seria:

		B escolhe alternativa		
		x	y	
		(4)	(1)	
A escolhe alternativa	p	A ganha US 9 B ganha US 9	A perde US 10 B ganha US 10	
	q	A perde US 10 B ganha US 10	A perde US 9 B perde US 9	
			(2)	(3)

É vedada a comunicação entre os jogadores. Claramente, se A confia em B e tenta ser cooperativo escolhendo p, B poderia traí-lo e escolher y, como em (1). Da mesma forma, se B confia em A e escolhe x mas é traído por A, como em (1). Se cada um desconfia do outro e eles se recusam a cooperar, ambos

samente o que muitos observadores da política italiana concluem. LaPalombara, por exemplo, conclui que:

uma conseqüência... num nível de participação organizacional é a extrema polarização do sentimento que se reflete, em parte, na proliferação de partidos políticos... A fragmentação que cresce deste antagonismo e suspeita mútuos é dramaticamente retratada quando olhamos para as associações secundárias da Itália. No campo do trabalho, por exemplo, [as organizações trabalhistas]... reproduzem e intensificam na arena do trabalho organizado os intensos sentimentos que caracterizam as relações interpartidárias...[se] se fala de organizações agrícolas, associações profissionais, clubes atléticos, grupos de jovens, federações de mulheres, movimentos de estudantes universitários – efetivamente o leque todo de associações voluntárias – provavelmente vai-se encontrá-las fragmentadas nas facções comunista, socialista, católica e fascista, pelo menos⁴¹.

Se o ponto de vista estritamente competitivo impede o grau de cooperação e confiança exigido para a poliarquia, o ponto de vista contrário, de que todas as relações são ou deveriam ser estritamente cooperativas, não livra nem um pouco de dificuldades o funcionamento de uma poliarquia. Isso porque ele tende a solapar a legitimidade de certas instituições-chaves numa poliarquia, particularmente a dos partidos políticos. Os partidos políticos necessariamente se engajam em conflitos; eles podem inclusive exacerbar os conflitos. Mas se o conflito político é um mal irredimível, então os partidos políticos concorrentes certamente são um mal. É esta, com certeza, a ideologia popular em muitos países controlados por regimes hegemônicos; em países comunistas, certos aspectos do pensamento de Marx forneceram um embasamento lógico e persuasivo sobre o qual Lenin e seus sucessores puderam erigir uma justificativa teórica e prática para reprimir todos os partidos que não o partido único governante⁴².

acabam perdendo, como em (3). Assim, ambos podem evitar perder e ganhar, como em (4), somente se ambos confiarem um no outro e tentarem cooperar. Em uma experiência com um jogo deste tipo, Morton Deutsch descobriu que os jogadores a quem se pediu para agir como se o bem-estar de seu oponente fosse tão importante quanto o seu, e foram informados também de que seu oponente recebera a mesma instrução, mostravam-se mais inclinados a correr o risco envolvido em confiar em seus oponentes e cooperar para conseguir o resultado (4), mesmo na ausência de comunicação e conhecimento pessoal de seu oponente. Quando se disse a cada um para fazer o melhor possível para si próprio e sair-se melhor do que o outro, eles se mostraram mais inclinados a escolher o pior resultado (3) (Morton Deutsch, "Trust and Suspicion", *Journal of Conflict Resolution* 2, n. 4, dez. 1958: 265). Num experimento posterior feito por Scodel *et al.*, quando se disse a 22 pares de jogadores para ganhar o máximo possível em 50 tentativas, apenas 2 dos 22 pares colaboraram, e a colaboração não aumentou no decorrer do jogo. Segundo os experimentos, o fato de que muitos jogadores encararam o jogo como competitivo os impediu de dar a seu oponente qualquer chance de vencê-los tentando estabelecer relações cooperativas. (Alvin Scodel *et al.*, "Some Descriptive Aspects of Two-Person, Non-Zero-Sum Games", *Journal of Conflict Resolution* 3, n. 2, jun. 1959:114).

41. "Italy", pp. 291-293.

42. Cf. Robert A. Dahl, "Marxism and Free Parties", *Journal of Politics* 10, n. 4, nov. 1948: 787-813.

Mesmo entre os que acreditam firmemente na democracia, a crença na cooperação estrita e nos males do conflito provavelmente deve solapar a legitimidade de partidos políticos. Dadas as crenças sobre cooperação e conflito na cultura indiana, não é de surpreender que alguns intelectuais indianos, particularmente aqueles de inspiração gandhiana, são defensores da democracia sem partidos. O mais renomado defensor deste ponto de vista é Jayaprakash Narayan, "um firme expositor do que ele chama de sociedade 'comunitária', na qual os partidos políticos seriam eliminados e as eleições populares seriam substituídas por um sistema de eleições indiretas desde os conselhos de aldeia até o Parlamento nacional".

Nos últimos anos [Myron Weiner escreveu em 1965], Jayaprakash e muitos de seus seguidores levaram sua crítica da democracia parlamentar a muitas partes da Índia. A democracia parlamentar, argumentava ele, com seu sistema de partidos políticos, intensificou o conflito em todos os níveis da sociedade indiana, dividiu as aldeias da Índia, agravou as tensões comunitárias e de casta e encorajou os homens a buscar o poder pelo poder. Ele acredita fervorosamente que é possível aumentar os poderes dos governos locais (uma posição que defende firmemente) sem aumentar, simultaneamente, os conflitos locais, com a condição de os partidos políticos se absterem voluntariamente de participar da vida na aldeia...

Mesmo os que rejeitam a solução de Jayaprakash como utópica, estão preparados para aceitar suas críticas do sistema parlamentarista e seu pressuposto básico de que a harmonia é um pré-requisito do desenvolvimento nacional... Diversas... versões desse ponto de vista... encontram apoio entre alguns intelectuais e líderes nacionais. Uma delas... é que o atual sistema de governo partidário deveria ser substituído por um governo "nacional" a ser constituído por todos os partidos políticos da Índia. O argumento de que... o conflito político seria transferido de fora do governo para dentro do governo é contraposto pela resposta de que num governo "nacional", todos os partidos políticos teriam de desistir de suas próprias ambições políticas para servir ao objetivo comum de unidade e desenvolvimento nacionais⁴³.

Evidentemente, seria errado rotular tais opiniões como antidemocráticas, mas é igualmente evidente que crenças desse tipo são hostis à poliarquia. É concebível que as crenças desse tipo, quando mobilizadas, poderiam produzir um sistema mais democrático do que a poliarquia (a meu ver, isto seria altamente improvável); entretanto, elas enfraquecem a legitimidade da poliarquia.

Alguns indianos certamente poderiam sustentar os dois pontos de vista: considerar a política como estritamente competitiva, devido ao estado de coisas atual, e desejar ardentemente, também, que a política fosse estritamente cooperativa. O fato de muitos italianos se sentirem da mesma maneira é sugerido pela constatação

43. "India", pp. 236-237.

de que 30 em 54 ativistas democratas-cristãos percebiam a sociedade como um encontro de forças que idealmente poderiam trabalhar juntas harmoniosamente⁴⁴. Uma característica interessante do leninismo é o modo como combina os dois enfoques: em sociedades burguesas, a política em seu aspecto mais elementar é um jogo de soma zero, estritamente competitivo, jogado entre a burguesia e o proletariado, mas tão logo a revolução proletária elimine as classes, a política deve se tornar, necessariamente, estritamente cooperativa. Não é de se estranhar, pois, que na Itália os ativistas do PCI percebam, em sua esmagadora maioria, a realidade social como uma colisão entre “grupos e interesses antagônicos, uma luta de classes entre burguesia e proletariado, uma oposição entre capital e trabalho”⁴⁵. Seria mais surpreendente se muitos deles, particularmente os militantes mais velhos e mais ortodoxos, não acreditassem também, com Lenin, que uma revolução proletária bem-sucedida produziria uma sociedade governada pela cooperação harmônica na qual os partidos concorrentes seriam, portanto, desnecessários.

Enquanto as crenças extremas, seja na competição estrita, seja na cooperação estrita, geram um ambiente provavelmente desfavorável à poliarquia, o leque de crenças sobre cooperação e conflito compatíveis com a poliarquia pode ser muito amplo. O funcionamento da poliarquia e o da contestação pública exigem ambos a cooperação e o conflito em instituições altamente visíveis, tais como eleições, partidos e parlamentos. Daí por que é de se esperar que a poliarquia seja favorecida por crenças que enfatizem a possibilidade e a desejabilidade, tanto do conflito, como da cooperação, particularmente, talvez, onde o conflito político possa ser visto como um elemento de uma ordem de cooperação superior e limitado por ela.

Não tenho conhecimento de dados nacionais que tratem diretamente desta questão, mas evidências esparsas sobre atitudes para com o acordo podem ser relevantes, pois, no sentido geral do termo, o acordo é uma consequência normal e desejável de conflitos limitados pela cooperação. Apesar da precariedade das evidências, parece haver diferenças significativas entre os países no que toca às crenças sobre acordos. Em alguns países com longas e arraigadas tradições de poliarquia e contestação pública, o acordo é certamente honroso tanto em palavras como em atos. Por exemplo, “o acordo é considerado tradicionalmente a técnica sueca em política, e a palavra ‘acordo’ evidentemente soa de maneira agradável aos eleitores suecos”⁴⁶. Considere-se também a Holanda:

44. Alberoni et al., *L'Attivista di Partito*, p. 356.

45. *Idem*, p. 347.

46. Nils Stjernquist, “Sweden: Stability or Deadlock?”, em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, p. 139. É oportuno observar que o conhecido livro sobre a Suécia de Dankwart A. Rustow é intitulado *Sweden: The Politics of Compromise*, Princeton, Princeton University Press,

A política holandesa é uma política de acomodação. É este o segredo de seu sucesso. O termo acomodação é usado aqui no sentido de acerto de questões e conflitos divisores em que existe um consenso mínimo⁴⁷.

Os holandeses, e particularmente seus líderes, tomam a existência de “diferenças ideológicas como realidades básicas que não podem, nem devem, ser mudadas”. Isto impõe a obrigação de os líderes buscarem (e os não-líderes aceitarem) acordos que podem ser aceitos por todos os blocos⁴⁸.

Parece evidente que a crença nas virtudes e nas possibilidades do acordo prevaleça em muitas poliarquias. Tal crença tem sido fundamental na política norte-americana. O sistema suíço não poderia funcionar sem ela. Na Grã-Bretanha, onde os partidos seguem estratégias estritamente competitivas nas eleições e na formação do gabinete, a cooperação é facilitada por um espírito de compromisso⁴⁹.

Seria interessante dispor de mais evidências sobre países onde o “acordo” é condenado ou desprezado. Como um exemplo possível, o correlato *compromiso* espanhol cobre uma diversidade de significados muito diferentes daqueles da palavra inglesa e o significado mais próximo do uso inglês é considerado como dotado de uma conotação um tanto depreciativa (como no termo “*estar comprometido*” – *to be compromised* – em inglês). Na medida em que essas diferenças de língua refletem diferenças de perspectivas, como parece ser o caso, partidos e políticos podem ganhar respeito com seus acordos na Suécia, mas menosprezo na Espanha e na América Latina. Nos lugares onde os acordos são menosprezados, a cooperação é difícil e os conflitos, mais provavelmente, permanecerão sem solução. Se o conflito for insuportável, a hegemonia poderá ser vista então como a melhor maneira de forçar a cooperação.

Explicação de Crenças: Um Paradigma Enganoso

Como adverti anteriormente, as crenças que descrevi não passam de ilustrações. Nem cheguei perto das possíveis consequências de conjuntos de crenças mais

1955. Rustow comenta: “Na Suécia, talvez mais do que em qualquer outra parte, a técnica do acordo tem sido um ingrediente essencial da arte de propor os termos pelos quais os homens podem conviver. Muitos de seus políticos de destaque... têm sido consumados mestres nesta técnica” (pp. 230-231).

47. Lijphart, *The Politics of Accommodation*, pp. 103, 124, 125.

48. *Idem*, p. 124.

49. “A prática de acertar pacificamente as diferenças políticas tem existido há tanto tempo que acabou se expressando em normas culturais básicas referentes ao acordo, à autocontenção e à priorização do dever nacional sobre o dever partidário” (Rose, *Politics in England*, p. 157).

coerentes que possam unir os fragmentos específicos acima descritos numa visão, teoria ou ideologia mais abrangente e unificada. Se as evidências disponíveis são inadequadas para respaldar hipóteses sobre variações em crenças discretas do tipo recém-mencionado e suas conseqüências para regimes, relacionar sistemas de crenças ou ideologias com regimes seria ainda mais especulativo.

Alguém poderia argumentar que a tentativa de isolar crenças como fatores responsáveis por diferenças em regimes é um empreendimento inútil, já que as próprias crenças são melhor interpretadas como variáveis meramente intervenientes. Afinal, diriam, se podemos explicar como surgem as crenças, podemos identificar as variações em regimes por fatores explanatórios mais “básicos” que as crenças. A questão pode ser esclarecida pelo paradigma sugerido mais acima.

Se é verdade que:

A. Fatores determinantes de crenças → Crenças políticas
 → Ações políticas — P → Regimes

então parece razoável argumentar que:

B. Fatores determinantes de crenças ————— P —————→ Regimes

O paradigma simplificado B é, porém, totalmente enganoso. Primeiro, ele pressupõe sabermos muito mais do que sabemos. Na verdade, os dados e as teorias existentes são absolutamente incapazes de demonstrar a validade, ou mesmo a plausibilidade, de B. Ele representa, portanto, uma espécie de simplificação que não é garantida por fundamentos científicos.

Inquestionavelmente, a explicação mais popular para as crenças é atribuí-las ao interesse próprio. A dificuldade com esta particular forma de explicação reducionista não está tanto no fato de ela estar errada mas sim em sua quase insignificância. Pode ser perfeitamente verdade que as crenças inteiramente altruísticas sejam raras; na verdade, é difícil imaginar como alguém aderiria a uma crença que fosse contra os próprios “interesses” em todos os níveis, conscientes e inconscientes. Mas é aí, exatamente, que reside o problema: dizer “interesse próprio” é, a despeito da ilusão de precisão, dizer muito pouco⁵⁰. O que uma pessoa identifica como o “eu” varia de um indivíduo para outro, de uma situação e papel para outra,

50. “O eu compreende todas as coisas e pessoas preciosas que são relevantes para a vida de um indivíduo, por isto o termo egoísta perde sua conotação original e a proposição de que o homem é egoísta se resolve na afirmação circular de que as pessoas se interessam por coisas que lhes dizem respeito” (Gardner Murphy, “Social Motivation”, em G. Lindzey, ed., *Handbook of Social Psychology*, (Reading, Mass., Addison-Wesley, 1954, 2: 625).

e de uma cultura ou subcultura para outra. Na cultura de “protecionismo familiar amoral” do Sul da Itália descrita por Banfield, para relacionamentos fora da família, o “eu” é a família, e os aldeões agem como se estivessem seguindo esta regra:

Maximize o material, vantagem de curto prazo da família nuclear; suponha que todos os outros agirão da mesma maneira.

Os aldeões agem também de acordo com certas implicações desta regra:

1. *Numa sociedade de protecionismo familiar amoral, ninguém promoverá o interesse do grupo ou da comunidade, exceto se for de seu interesse privado fazê-lo...*

2. *...Apenas os funcionários se preocuparão com os assuntos públicos, pois apenas eles são pagos para isso. O fato de um cidadão privado apresentar um sério interesse por um assunto público será considerado anormal e mesmo indevido⁵¹.*

Entretanto, não há nada de universal no “protecionismo familiar amoral”. Por exemplo, no *kibutz* de Israel estudado por Spiro, a identificação de um membro com sua família é enfraquecida tanto por sua identificação com o *kibutz* como um todo, quanto para o *sabra* que foi criado no *kibutz*, com o grupo de dezesseis crianças em cuja companhia cresceu do jardim de infância ao colégio, a *kevtza*. A força desses laços emocionais é indicada pelo fato de que, para os *sabras*, o tabu do incesto se estende à *kevtza* e até mesmo ao *kibutz* todo, e por uma grande quantidade de evidências de que os *sabras* têm um forte senso de responsabilidade para com o *kibutz* e seus membros⁵².

Se o “eu” é um tanto elástico, o “interesse” próprio o é ainda mais. Em primeiro lugar, as concepções de interesse dependem de crenças cognitivas, e estas são conformadas por muitos fatores diferentes: por influências culturais, por exemplo, uma pessoa com o apêndice supurado pode esfregar banha de ovelha em sua barriga ou chamar um médico. Conseqüentemente, as concepções de interesse

51. Edward C. Banfield, *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, The Free Press, 1958, pp. 85-87. Grifos no original.

52. “Em circunstância alguma um *sabra* [do *kibutz* estudado por Spiro] casou-se com uma companheira *sabra*, nem, até onde nos é dado saber, um *sabra* teve relações sexuais com uma companheira *sabra*... Em circunstância alguma os *sabras* da mesma *kevtza* mantêm relações sexuais entre si. O motivo apresentado pelos *sabras* para sua exogamia é interessante: eles vêm uns aos outros, dizem, como irmãos” (Melford E. Spiro, *Children of the Kibbutz*, New York, Schocken Books, 1965, p. 347). Ver também seu *Kibbutz, Venture in Utopia*, New York, Schocken Books, 1963, p. 219. Apesar de Spiro ser crítico a muitos aspectos do *kibutz* e à discrepância entre ideal e realidade, ele não deixa dúvidas sobre a força do apego do *sabra* à sua *kevtza* e ao *kibutz*. Ver, e.g., *Children of the Kibbutz*, p. 365.

próprio ou de interesse de grupo variam bastante. Assim, não ajuda muito explicar as crenças como expressões de interesse próprio, pois o que é visto como interesse próprio depende das crenças de cada um⁵³.

A forma mais comum da explicação por interesse próprio provavelmente interpreta as crenças como uma reflexão da posição de um indivíduo na sociedade e na economia. Inúmeros estudos, tanto sistemáticos como casuais, revelam tendências desse tipo, mas eles mostram também que a correlação entre as crenças de um indivíduo e suas características socioeconômicas é, quase sempre, muito fraca. A descoberta significativa não é que existe alguma relação, e sim o quão fraca e incerta ela se mostra⁵⁴.

É tentador pensar que, se o "interesse próprio" e a posição socioeconômica são psicologicamente ingênuos demais para servirem de fatores explanatórios, uma explicação psicológica mais sofisticada bastará. Poderão as crenças de um ativista político ser adequadamente explicadas como reflexo da estrutura de sua personalidade? Um dos principais investigadores das relações entre política e personalidade adverte contra reduções deste tipo, argumentando que:

Estruturas de personalidade ≠ crença política ≠ ação política individual ≠ estruturas e processos políticos agregados

onde ≠ significa "não prediz necessariamente". Ele prossegue dizendo:

Não pretendo inferir uma ausência de conexão política entre esses vários elos... O que mais precisa ser enfatizado é que as conexões são empíricas... e que as relações não são necessariamente fortes, nem positivas, especialmente aquelas que cruzam mais de um dos elos.

A fraqueza do primeiro desses elos está em que

Como freqüentemente se assinala, pessoas com características de personalidade subjacente similares são capazes de possuir crenças políticas diferentes, e aquelas com crenças similares podem ter características de personalidade subjacente diferentes. Os elementos psíquicos de personalidade subjacente e crença são capazes de variação independente⁵⁵.

53. Cf. comentário de Clifford Geertz sobre a "teoria do interesse" como determinante para a ideologia: "Os principais defeitos da teoria do interesse são que sua psicologia é anêmica demais e sua sociologia musculosa demais" ("Ideology as a Cultural System", em Apter, ed., *Ideology and Discontent*, p. 53).

54. Por exemplo, ver Donald D. Searing, "The Comparative Study of Elite Socialization", *Comparative Political Studies* 1, jan. 1969: 471-500, particularmente pp. 488-489.

55. Fred I. Greenstein, *Personality and Politics*, Chicago, Markham, 1969, pp. 124-126.

A Cultura Política como Explicação

Se um espírito reducionista levou os cientistas sociais a negligenciar, durante algum tempo, os efeitos das crenças sobre o caráter e o comportamento de diferentes tipos de regimes, mais recentemente um interesse pela importância da cultura política deu, indiretamente, uma ênfase renovada à importância das crenças políticas.

A cultura política tem sido definida como "o sistema de crenças empíricas, símbolos expressivos e valores que define a situação em que a ação política acontece. Ela fornece a orientação subjetiva à política"⁵⁶. Hoje já se reconhece amplamente que as diferenças na cultura política de vários países ajudam a entender as diferenças na natureza de seus sistemas políticos.

A relação entre cultura política e crenças, no sentido em que emprego o termo aqui, é confusa. Certamente, muitas das crenças mantidas por ativistas políticos podem ser encaradas como uma parte, ou um produto, da cultura política de um país. Mas o enfoque deste capítulo nas crenças de ativistas políticos pode ser distinguido, em dois aspectos, do recente interesse pela cultura política. Primeiro, os estudos sobre cultura política tendem a se concentrar exclusivamente em visões estáveis e persistentes, produzidas pela socialização, num sistema de crenças vigente; com isso, a investigação das culturas políticas pode facilmente negligenciar fontes de mudança nas crenças. Como as crenças não-ortodoxas, esotéricas e estranhas de um período podem se tornar parte da cultura política num período posterior, os processos que agem na introdução de mudanças nas crenças são tão importantes quanto aqueles processos que, a exemplo da socialização, contribuem para a sua estabilidade. Segundo, apesar de estudiosos da cultura política chamarem a atenção para as diferenças entre culturas políticas de elite e de massa, eles se concentraram principalmente nos aspectos mais difundidos e difusos da cultura política amplamente partilhada de um país; até agora, eles deram muito menos atenção às crenças de elites e ativistas políticos. Conseqüentemente, sabemos pouco sobre as diferenças nas crenças cognitivas de ativistas em diversos países.

No entanto, tirando vantagem das percepções e evidências produzidas pelo interesse recentemente revivido na cultura política, pode ser possível desenvolver uma melhor compreensão de algumas das possíveis causas, tanto da estabilidade como da mudança nas crenças de ativistas políticos.

56. Sidney Verba, em Pye e Verba, *Political Culture*, p. 513.

A Aquisição de Crenças Políticas

Virtualmente, todo treinamento religioso e moral é fundado – corretamente, penso eu – em certos pressupostos simples, a saber:

A maioria das pessoas adquire suas crenças durante um período em que é particularmente receptiva a elas. Tipicamente, uma pessoa é altamente receptiva durante, e apenas durante, as duas primeiras décadas de sua vida. No final desse período, a visão da pessoa torna-se fixa ou cristalizada. Dali por diante, as crenças da pessoa provavelmente ficarão mais estáveis.

Quando cientistas sociais interessados em cultura política colocam uma ênfase tão grande na importância da socialização precoce, eles trilham o antigo caminho de Aristóteles sobre ética, e das igrejas, sobre religião⁵⁷.

Seria errado supor, certamente, que as crenças políticas são inteiramente formadas e cristalizadas, sem possibilidade de mudanças, depois de terminado o período inicial da socialização dos jovens. Mudanças podem ocorrer posteriormente, seja de forma gradual, seja, caso menos freqüente, de forma abrupta. Ordinariamente, ao que parece, quando as crenças mudam na vida posterior, a mudança é gradual, como na clássica transformação do jovem radical no conservador de meia-idade. Uma mudança gradual desse gênero não precisa envolver o tipo de crise associado à “perda de crença”. Pode-se dizer que novas crenças preenchem o espaço deixado pela erosão da antiga. Com a rápida modificação das crenças numa pessoa madura, porém, é mais provável haver um interlúdio entre a velha e a nova quando a pessoa sofre com a sensação de ter perdido suas crenças. A perda das crenças vem acompanhada, ao que parece, de um estado doloroso desagradável demais para durar. Daí que a perda das crenças coincide, provavelmente, com um período de alta receptividade – até mesmo de uma busca ativa de novas crenças para substituir as antigas. A urgência da busca garante que o período de receptividade seja curto. Ordinariamente, ele é rapidamente sucedido pela aquisição de novas crenças que, por ser a ameaça de perda insuportável, podem ser conservadas de maneira ainda mais rígida do que as antigas.

Apesar de o jovem poder sofrer também uma súbita perda de crença, o período de receptividade, na juventude, parece ser, tipicamente, um processo de aquisição gradual e intermitente, de teste da realidade, reaprendizado e cristaliza-

57. “As virtudes não chegam a nós, então, nem por natureza, nem a despeito da natureza, mas somos dotados pela natureza de uma capacidade de recebê-las, e somos aperfeiçoados nelas através do costume... Então, o fato de sermos acostumados dessa ou daquela maneira desde a infância, não faz uma diferença pequena e sim grande, eu diria mesmo, faz toda a diferença” (*The Ethics of Aristotle*, Londres, Dent, 1911, pp. 26-27).

ção, na medida em que o jovem é iniciado nas crenças que prevalecem nas principais instituições de socialização em sua sociedade ou subcultura – família, escola, igreja, trabalho, grupo de amigos. “As crianças novas, na Grã-Bretanha, aprendem primeiro a pensar a rainha como real governante da Grã-Bretanha... Para a criança, o primeiro-ministro é um mero auxiliar da rainha... Este ponto de vista da relação entre a rainha e o primeiro-ministro enfraquece com o passar dos anos, mas diminui muito mais rapidamente entre as crianças de classe média do que entre crianças da classe trabalhadora.” O inglês adulto médio adquiriu então a crença cognitiva de que a rainha reina mas não governa; a crença normativa de que, como colocou um jovem de doze anos, “o primeiro-ministro é uma pessoa que meio que governa legalmente o país e tem homens sob seu comando”; e, muito possivelmente, um ardor afetivo e emocional para com a monarquia e uma neutralidade para com o primeiro-ministro⁵⁸.

Pode ser útil, portanto, distinguir dois tipos diferentes de períodos de receptividade relativamente alta para a obtenção de crenças: o período normal de socialização precoce e a situação mais anormal que ocorre quando, tendo já adquirido uma crença, a pessoa a perde e fica com um sentimento de perda. Quais são os fatores que influenciam o conteúdo das crenças individuais que uma pessoa adquire durante seus períodos de receptividade?

Exposição

Um fator determinante evidente é a intensidade em que a pessoa fica exposta a uma determinada visão política, o que depende, por sua vez, de diversos fatores. A chance de estar exposto a uma idéia particular depende, certamente, do fato de esta idéia estar presente em seu próprio ambiente. Duas condições necessárias são, evidentemente, que a idéia tenha sido formulada e difundida para o ambiente do indivíduo. Isto parece bastante evidente.

A invenção e a difusão dotam a pessoa de modelos disponíveis. Esquemas de representação, por exemplo, existiam bem antes do século XVIII, mas o modelo de governo representativo para o Estado não. Este modelo ainda precisava ser articulado – inventado, se quiserem. Depois de ter sido formulado, durante o século XVIII, ele atingiu muitos observadores políticos – Jefferson e Madison, na América, James Mill, na Inglaterra – como uma brilhante nova descoberta que resolveu um problema até então insolúvel: como combinar democracia com o grande Estado. Tomando outro exemplo, a idéia de uma convenção constitucional foi uma total

58. Fred I. Greenstein, V. M. Herman, Robert Stradling e Elia Zurick, “Queen and Prime Minister: The Child’s Eye View”, *New Society* 14, 23 out. 1969, pp. 26-27.

novidade, como assinalou Palmer, até a Revolução Americana promover a convocação de convenções para escrever ou reescrever as diversas constituições estaduais e, certamente, a Convenção Constitucional de 1787, na Filadélfia.

O que mais impressionou os franceses foi o próprio ato da feitura constitucional, a constituição ou reconstituição de governo através do princípio do povo como poder constituinte. O que eles aprenderam com a América foi a possibilidade de se ter uma assembléia ou convenção constituinte. A própria palavra "convenção", com este sentido... veio para a língua francesa através da tradução das constituições estaduais americanas. O fato de súditos de governo repudiarem e desmantelarem seus governos, reverterem a um estado de "natureza" e então, por planejamento deliberado, constituírem governos novos, inventarem e delimitarem novos cargos e autoridades, dotando-as de garantias de poder por escrito foi, pelo menos no sentido jurídico, a essência mesma da revolução, o exercício prático do contrato social e a afirmação da soberania do povo⁵⁹.

A intensidade em que uma pessoa fica exposta a uma determinada crença durante a juventude, o período normal de alta receptividade, depende da quantidade de influência que os portadores da crença têm sobre o processo de socialização, particularmente na família, na igreja, na escola e na universidade⁶⁰. Uma instância notável foi a extraordinária influência de escolas primárias, ginásios e universidades ingleses, ou estabelecidos por ingleses, nas perspectivas políticas de muitos intelectuais, estudiosos, jornalistas, professores, administradores e líderes políticos indianos que ajudaram a aumentar a aceitação para idéias e instituições liberais democráticas antes e depois da independência⁶¹. O efeito das universidades inglesas foi amplificado por sua influência indireta nas universidades indianas. As perspectivas dos indianos ocidentalizados, ou anglicizados, ficaram em profundo desacordo, freqüentemente, com o caráter e efetivo desenvolvimento da Índia. Se, com isso, o impacto final da educação inglesa no desenvolvimento político da Índia nunca pôde ser precisamente determinado, certamente não é exagero dizer que, se os intelectuais e outros líderes indianos tivessem ficado expostos a idéias antiliberais ou antiliberais na mesma proporção, durante sua educação superior, as chances de uma poliarquia na Índia teriam sido significativamente reduzidas.

59. R. R. Palmer, *The Age of the Democratic Revolution: A Political History of Europe and America, 1760-1800, The Challenge*, Princeton, Princeton University Press, 1959, p. 267.

60. "Tão vital quanto o que é ensinado no efeito socializante da educação, é quem ensina. No Chile, a pesquisa Bonilla-Silvert com professores de escolas primárias e secundárias indicou que seus números incluíam pessoas com mais mobilidade para baixo do que para cima, e que as atitudes desses professores com mobilidade para baixo estavam situadas em classificação muito alta em valores tradicionais" (Alfred Stepan, "Political Development Theory: The Latin American Experience", *Journal of International Affairs* 20, n. 2, 1966: 232).

61. Weiner, "India", pp. 239-240.

Prestígio

Como esse exemplo sugere, as crenças particulares que um indivíduo adquire durante seus períodos de receptividade, quer na juventude, quer posteriormente, dependem não só da quantidade de exposição mas também do relativo prestígio das idéias e crenças a que está exposto. O prestígio de uma determinada crença política depende, entre outras coisas, do prestígio de seus defensores e antagonistas e dos êxitos ou fracassos das pessoas, organizações e instituições que simbolizam a crença. Tal como aconteceu com Benjamin Franklin em Paris, o portador de uma crença (neste caso, uma crença nas virtudes e nas potencialidades do governo representativo e da igualdade política) pode, ele próprio, conquistar estima como representante de uma nova idéia e, ao mesmo tempo, aumentar a estima que cerca a própria idéia devido a seu próprio prestígio especial – no caso de Franklin, como sábio, gênio natural, inteligente e amigo do grandioso, do famoso e do elegante. O prestígio de Gandhi, em décadas recentes, tem muitas origens diferenciadas de sua defesa da resistência não-violenta, mas o prestígio daquela idéia certamente foi reforçado por sua associação com o santo Gandhi. O mesmo ocorreu com seu martirizado seguidor, Martin Luther King.

Seja emprestando prestígio a uma crença, seja depreciando-a, os intelectuais e estudiosos novamente ocupam uma posição estratégica; aos que não investigam independentemente a validade da crença, o intelectual, o estudioso, o cientista ou algum outro especialista gabaritado freqüentemente fornece a necessária validação. E certamente é o relativo prestígio de escritores e estudiosos dentro do sistema educacional de um país que lhes dá um grau de influência relativamente alto sobre a socialização política. Nos Estados Unidos, por exemplo, os críticos do *Liberal Establishment*, tanto da direita como da esquerda, garantem que o conteúdo do currículo do jardim de infância até a universidade é bem mais "liberal" do que o país como um todo. A acusação é muito provavelmente verdadeira, pois os intelectuais e estudiosos norte-americanos não só são mais "liberais" do que a população em geral, como têm mais influência sobre o conteúdo e as práticas das instituições educacionais, ainda que muito menos do que muitos deles gostariam.

O relativo prestígio de uma idéia depende também do que se considera sejam suas realizações. Estas estão incorporadas em pessoas, instituições ou organizações. Apesar da ausência de dados sistemáticos sobre o prestígio relativo de sistemas de crenças, algumas impressões bem fundadas podem bastar para defender este ponto de vista. Palmer escreve sobre o impacto da Revolução Americana nos europeus:

Há muitos, na Europa, como havia na América, que viram na Revolução Americana uma lição e um estímulo para a humanidade. Ela provou que as idéias liberais do Iluminismo podiam ser postas em prática. Ela mostrou, ou supostamente mostrou, que as idéias dos direitos humanos e do contrato social, de liberdade e igualdade, de cidadania responsável e soberania popular, de liberdade religiosa, liberdade de pensamento e de palavra, separação de poderes e constituições escritas deliberadamente elaboradas, não precisam ficar no reino da especulação, entre os escritores de livros, mas poderiam se tornar o efetivo tecido da vida pública entre gente real, neste mundo, agora.

Assim foi criado o mito, ou miragem, ou sonho americano, “o primeiro desses grandes movimentos do misticismo secular”, para citar um autor recente, “que o homem moderno vem experimentando nos últimos duzentos anos”⁶².

Posteriormente, como testificou Tocqueville, o simples fato de a democracia parecer funcionar bem nos Estados Unidos, fragilizou os argumentos dos antedemocratas. Durante todo o século XIX, o relativo prestígio das crenças democráticas parece ter sido alto em toda a Europa e as Américas.

Como as instituições poliárquicas estavam historicamente associadas ao capitalismo, o surgimento da Grande Depressão reduziu indubitavelmente o prestígio não só do capitalismo mas também da poliarquia. Apesar de o aparente êxito de governos reformistas em alguns países com regimes poliárquicos – o New Deal, nos Estados Unidos, as reformas de governos trabalhistas, na Suécia e outros países – restauraram provavelmente uma parte do prestígio da poliarquia; os aparentes triunfos de regimes hegemônicos de partido único na União Soviética, na Itália e na Alemanha nos anos 30 certamente reforçaram o prestígio desses regimes e as ideologias que eles pretendiam refletir⁶³. Entretanto, por incrível que pareça, olhando-se retrospectivamente, a União Soviética sob o governo de Stalin era vista por alguns renomados intelectuais e escritores de inclinações liberais, de esquerda ou socialistas do Ocidente, como a corporificação do que Sidney e Beatrice Webb optaram por chamar, desastrosamente, de Nova Civilização⁶⁴. Se a derrota das potências do Eixo na Segunda Guerra Mundial representou um duro golpe para o prestígio do fascismo e do nazismo, a União Soviética emergia com uma luz heróica e respeitável através de seus sacrifícios e vitórias militares, enquanto na Itália e na França, a participação dedicada e eficaz de comunistas na Resistência ajudou o Partido Comunista, particularmente na Itália, a conseguir um prestígio considerável. Na América Latina, o fracasso dos sistemas políticos competitivos tanto para

62. *Age of the Democratic Revolution*, pp. 239-240.

63. Sobre a Argentina, ver Mariano Grondona, *La Argentina en el Tiempo y en el Mundo*, Buenos Aires, Primera Plana, 1967, pp. 146-147.

64. Sidney e Beatrice Webb, *Soviet Communism: A New Civilization?*, Londres, Longmans, Green, 1935.

efetuar reformas estruturais quanto para resistir, as sólidas realizações do PRI no México, a revolução de Castro em Cuba, juntas reformadoras como a do Peru – tiveram todas um impacto sobre o prestígio relativo da poliarquia e da hegemonia. Para oferecer um exemplo final, o envolvimento dos Estados Unidos na guerra do Vietnã parece ter rebaixado drasticamente o prestígio da poliarquia (ainda que não necessariamente das crenças democráticas) entre os jovens americanos e, provavelmente, de outras partes do mundo⁶⁵. Com efeito, este exemplo final pode servir de ilustração ao argumento geral: um jovem que crescia nos Estados Unidos no final dos anos 60 com toda probabilidade não ficaria exposto a crenças diferentes das de um jovem em, digamos, 1950 ou 1900, mas o prestígio relativo da poliarquia, particularmente tal como ela está incorporada nas instituições norte-americanas, estaria mais baixo. Resulta daí que a proporção de jovens que acreditavam em algo diferente da poliarquia, pelo menos tal como ela é praticada nos Estados Unidos, era provavelmente maior do que em certos períodos anteriores.

Coerência com crenças anteriores

Um terceiro fator determinante das chances de um indivíduo de adquirir uma determinada crença política é o quanto ele a sente coerente com suas crenças atuais⁶⁶. Evidentemente, mesmo se uma nova idéia é incoerente com uma crença já aceita, se alguém considerar a nova crença atraente, ele pode rejeitar a velha ou concluir que a nova e a velha não são efetivamente incoerentes. Entretanto, se ele considerar que o novo ponto de vista entra em conflito com as crenças existentes, as chances de que esta pessoa venha a adotá-lo serão evidentemente reduzidas. É isto que acontece, na verdade, quando um período de alta receptividade chega ao fim e a pessoa emerge dele com um conjunto de crenças mais ou menos cristalizado. Dali em diante, a pessoa testa consciente ou inconscientemente as novas crenças com respeito à sua coerência com as antigas e rejeita, de ordinário, as novas quando sente que são incoerentes. Quando novas idéias entram em choque com crenças antigas e solidamente aceitas, é necessária uma carga enorme de percepções contraditórias para provocar uma perda de crença; e às vezes parece que o nível de contradição por trás da barragem de velhas crenças cresce secretamente até varrer a própria barragem e não restar nada além da descrença. É fácil perceber também por que a cultura e a cultura política específica em que um indivíduo é socializado são tão importantes na explicação da vida política, como realçaram recentemente

65. Kenneth Keniston, *Young Radicals*, New York, Harcourt, Brace and World, 1968, p. 123; Jean-Marie Domenach, “L'idéologie du Mouvement”, *Esprit*, 36^e Année, ago.-set. 1968, pp. 39 e ss.

66. Robert E. Lane e David O. Sears, *Public Opinion*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1964, pp. 44 e ss.

alguns cientistas sociais. Isso porque a cultura consiste daquelas mesmas crenças, perspectivas e hábitos mentais que são transmitidos aos jovens e fornecem, portanto, os pressupostos conscientes e inconscientes contra os quais as novas crenças são testadas – e consideradas geralmente insuficientes.

É essa necessidade de coerência subjetiva nas crenças que ajuda a dar uma certa vida própria às idéias, um desenvolvimento autônomo não inteiramente sob o controle ou a manipulação de interesses sociais. Apesar de haver inquestionavelmente mais determinismo em crenças sociais e políticas do que em sistemas de crenças altamente abstratos como os da matemática e da física, uma vez que um princípio social ou político entranha-se firmemente na cultura política, ele pode servir, quase literalmente, como um axioma a partir do qual novas conclusões não antecipadas e aparentemente inevitáveis podem ser tiradas. As “funções” originalmente preenchidas por um princípio, os “interesses” inicialmente servidos por ele, já não podem mais controlar ou dominar as conclusões a se tirar dele.

As crenças sobre igualdade ou desigualdade política freqüentemente se baseiam nesta qualidade axiomática. Sempre que princípios de igualdade política foram usados por representantes das classes médias para justificar sua entrada no sistema político, não demorou muito para representantes de grupos excluídos tirarem as conseqüências lógicas, mostrarem a inconsistência da exclusão e insistirem em que os governos de classe média tinham de honrar seus próprios e sagrados princípios ou perderiam sua legitimidade. Na verdade, certos agrupamentos de crenças políticas apresentam-se com tanta regularidade em circunstâncias diferentes que eles parecem quase refletir a necessidade com que certas conclusões seguem certas premissas. Acreditar em igualdade política numa grande associação de pessoas parece trazer consigo, como que por implicação, alguns princípios; abordando mais cautelosamente o mesmo ponto, a tentativa de idealizar princípios consistentes com a igualdade política estreita as chances para um subconjunto muito menor⁶⁷.

67. É difícil acreditar, por exemplo, que idéias democráticas eram simplesmente inventadas num determinado tempo e lugar e que a subsequente repetição não passa de um resultado de difusão. Considere-se o seguinte caso: Em 1781, “um comitê de reforma em Westminster... elaborou um relatório que foi muito além de qualquer uma das novas constituições estaduais americanas em sua teoria de representação democrática. O relatório, rascunhado por John Jebb, exigia o sufrágio universal, o uso da votação em urnas em vez da votação oral, a eleição anual do Parlamento, a representação de eleitores proporcionais a números em distritos eleitorais iguais, o pagamento de salários a representantes eleitos e a remoção de todas as qualificações por motivo de propriedade para a eleição dos Comuns. Ali estavam todos os seis pontos da Carta do Povo que se tornariam famosos na Inglaterra cerca de cinquenta anos mais tarde”. (Palmer, *Age of the Democratic Revolution*, pp. 208-209).

Coerência com experiência

A coerência “interna”, seja segundo princípios familiares de lógica, seja por critérios mais pessoais e subjetivos, não é, certamente, o único tipo de coerência que se exige. Um quarto fator baseado na probabilidade de alguém vir a adotar uma determinada crença política é o quanto esta pessoa sente que a crença é coerente com suas próprias experiências. A experiência é particularmente importante para a credibilidade dos aspectos cognitivos da crença, pois se as próprias percepções da realidade da pessoa se chocam com as mantidas na nova crença ao qual ela se expõe, então, para reduzir a tensão, a pessoa precisa rejeitar ou as suas próprias percepções, a existência de uma discrepância, ou a validade da nova idéia. Apesar de cada uma dessas situações evidentemente ocorrer, a última é, sem dúvida, mais comum. Aqui, novamente, fica evidente o quão importante é a cultura em que o indivíduo é criado, pois ele é condicionado a interpretar os acontecimentos de sua vida de uma determinada maneira. O que a pessoa vivencia é configurado parcialmente por sua própria cultura; assim, pessoas de culturas diferentes podem vivenciar o “mesmo” acontecimento de maneiras muito diferentes. Por isso, também, pessoas com perspectivas políticas diferentes – sejam elas sistemas de crenças fragmentados, precariamente organizados ou ideologias coerentes – podem perceber o mesmo acontecimento de modos muito diferentes, e assim cada pessoa pode acumular experiências que confirmam suas crenças existentes⁶⁸.

Entretanto, exceto para psicóticos e, em menor escala, crianças novas, a percepção seletiva é limitada pela realidade⁶⁹. Dos pontos de vista a que fica exposto, o jovem seleciona aqueles que parecem melhor combinar com suas próprias experiências. Apesar da percepção seletiva, este processo persiste durante toda a vida, e discrepâncias drásticas entre experiências pessoais e crenças podem levar a uma mudança nas crenças. As experiências pessoais levaram ao colapso de exércitos: o russo, em 1917, o francês, em 1940, o alemão, em 1945. Os soldados

68. O fenômeno é certamente familiar a psicanalistas, psiquiatras e psicólogos. “Durante todo o dia inconscientemente percebemos *seletivamente* o mundo que nos cerca. O homem pode evitar percepções desagradáveis variando sua atenção e pela percepção ou pelo pensamento voluntários... A forma mais simples de negação é apagar a percepção desviando a atenção dela... As pessoas freqüentemente ‘preenchem os vazios’ com percepções que preenchem os desejos” (Irving L. Janis, George F. Mahl, Jerome Kagan e Robert R. Holt, *Personality Dynamics, Development and Assessment*, New York, Harcourt, Brace and World, 1969, p. 354. Grifos no original).

69. “O preço desse ganho defensivo [negação] pode ser alto: a incapacidade de viver no mundo real. Mas a negação geralmente se interrompe antes da alucinação extrema da psicose: no adulto, o pensamento positivo e até mesmo a tendência para ele são geralmente limitados por serem confrontados com a realidade. O mesmo não acontece com a criança, porém, cujo comportamento conforma-se mais ao princípio do prazer do que ao princípio da realidade” (*Idem*, p. 354).

alemães na frente ocidental renderam-se individualmente, depois em pequenos grupos, e finalmente, as grandes multidões errantes durante todo o mês de abril de 1945 rejeitaram a propaganda desesperada de Berlim que as instava a lutar, pois estavam convencidas, pela experiência nos campos de batalha, de que qualquer resistência seria inútil. Entretanto, alguns meses antes apenas, muitos daqueles mesmos soldados estavam lutando encarniçadamente. Nos anos 60, nos Estados Unidos, uma quantidade significativa de jovens, depois de vivenciar o que Keniston chamou de “confronto com a iniquidade”, perdeu a confiança na política reformista liberal e adotou posições mais radicais:

Estivessem eles trabalhando com os desempregados do centro da cidade, em excursões para registro de eleitores no Sul, com famílias negras nas favelas, ou num detalhado estudo da política americana no Vietnã, esses jovens radicais eram forçados a um confronto pessoal imediato com as injustiças da vida e da política americanas⁷⁰.

Algumas experiências são amplamente partilhadas, outras são idiossincráticas. As diferenças de experiência histórica são uma das fontes do famoso conflito de gerações pois aquela pessoa cuja visão é estruturada por uma determinada experiência histórica acha cada vez mais difícil, com o passar do tempo, transmitir para as gerações seguintes o significado e a “realidade” daquela experiência. Mesmo que “os velhos soldados nunca morram”, eles geralmente perdem suas audiências. Tem-se observado freqüentemente que, no final dos anos 60, o “significado” e o risco de um governo totalitário começou a parecer muito diferente a pessoas com menos de trinta anos, na Europa Ocidental e na América do Norte, e a pessoas mais velhas, particularmente européias, que tinham vivido o auge do triunfo totalitário dos anos 30 e para quem os riscos de um país retornar ao despotismo bárbaro sempre seria grande. Para muitas dessas pessoas mais velhas, a poliarquia parecia tanto mais frágil quanto mais preciosa do que para as pessoas mais jovens que nunca haviam experimentado o despotismo extremo mas apenas a poliarquia, com todas as suas deficiências quando comparada aos ideais democráticos.

Experiências acidentais ou idiossincráticas também podem desempenhar um papel decisivo. Quando Lenin tinha dezessete anos, seu irmão mais velho, Alexander, foi enforcado por tomar parte numa conspiração montada por estudantes universitários para assassinar o czar. Segundo sua irmã, Lenin foi “endurecido” pela execução de Alexander e começou a pensar seriamente na revolução⁷¹.

70. Keniston, *Young Radicals*, p. 127.

71. Edmund Wilson, *To the Finland Station*, New York, Harcourt, Brace, 1940, p. 361.

Tentando investigar o desenvolvimento de Gandhi e de sua doutrina de Satyagraha (literalmente, “força verdadeira”, traduzida também como resistência não-violenta ou não-violência militante), Erikson dá uma ênfase especial às experiências de Gandhi na África do Sul e numa greve em Ahmedabad, em 1918⁷². O modo como um presidente norte-americano exerce sua atividade – seu “estilo” – é, segundo Barber, “um reflexo dos modos de agir com que foi bem-sucedido nas épocas, geralmente do final da adolescência e começo da idade adulta, em que ele surgiu como personalidade diferenciada de sua herança familiar, num papel envolvendo uma participação relativamente intensa em um conjunto socialmente organizado”. O “sucesso” inicial que desencadeia o desenvolvimento de um estilo posterior (e a carreira que leva à presidência) é, freqüentemente, bastante acidental⁷³. Em suas entrevistas com jovens que participaram do “Vietnam Summer”, em 1967, Keniston considerou necessário enfatizar não só a “significação psicológica do desenvolvimento de radicais” mas também “a importância daquilo que, de um ponto de vista psicológico, parecem ser ‘acidentes’”.

O desenvolvimento desses jovens radicais muitas vezes foi profundamente afetado por coisas que “aconteceram” a eles sem plano, motivo ou desígnio próprio: uma doença séria na família; problemas psicológicos de irmãos ou irmãs; a chance de mudar para outra escola em outra cidade. Ninguém pode avaliar exatamente o impacto de tais eventos num indivíduo em formação: muito depende de seu estágio de desenvolvimento e de sua sensibilidade na época. Em muitos casos, por exemplo, muitos transtornos familiares no começo da adolescência privaram os jovens radicais da atenção dos pais, forçando-os a se tornar independentes muito antes da maioria dos adolescentes. Em outro caso, o “acidente” de ir para uma escola particular reforçou tendências psicológicas que não teriam sido normalmente fortalecidas⁷⁴.

Outro paradigma

Venho enfatizando alguns fatores – exposição, prestígio, coerência com crenças e experiências anteriores – que ajudam a determinar se um dado indivíduo vai adquirir uma determinada crença durante um determinado período (ou períodos) de receptividade. Mas esses mesmos fatores podem ser concebidos também como influenciando várias pessoas durante o mesmo período de tempo; assim eles ajudam a produzir aquelas mudanças amplas e decisivas de percepção que os

72. Erik H. Erikson, *Gandhi's Truth*, New York, W. W. Norton, 1969.

73. James David Barber, “Classifying and Predicting Presidential Styles: Two Weak Presidents”, *Journal of Social Issues* 24, jul. 1968: 52 e *passim*.

74. *Young Radicals*, p. 226.

historiadores descrevem ao escrever sobre a Renascença, o Iluminismo ou o desenvolvimento das idéias democráticas.

Não se pode menosprezar a dificuldade de se mover neste terreno. Se é difícil considerar satisfatoriamente a aquisição de crenças individuais, é ainda mais difícil considerar as mudanças históricas em crenças. As teorias sobre crenças individuais explicam, quando muito, por que algumas pessoas têm certas crenças durante algum tempo; elas não dão conta de algo como *todos* os indivíduos ou *todas* as crenças. Entretanto, as explanações históricas deixam inexplicada uma parte ainda maior dos fenômenos. Se os dados são inadequados para testar teorias sobre como os indivíduos adquirem suas crenças, os dados e mesmo os conceitos necessários para explicar mudanças históricas são bem piores. Pode-se identificar um indivíduo e faz algum sentido dizer, por exemplo, que “Robinson adquiriu crenças democráticas quando adolescente”. Mas qual é o equivalente de Robinson quando falamos de mudanças históricas? Conceitos como “sociedade européia” ou “o povo americano” são amplos demais ou mal definidos. Certamente estaremos nos referindo a algum subconjunto de pessoas, mas o subconjunto é extremamente difícil de especificar precisamente. Frequentemente, o que parece que se tem em mente são aquelas pessoas de um país, ou de algum conjunto de países, que formam o que poderia ser chamado de elites pensantes, os criadores e portadores especiais de idéias – intelectuais de vários tipos, filósofos, poetas, ideólogos, panfletários, publicistas, jornalistas, cientistas e assim por diante. Pode-se ter em mente também as elites políticas, cujas crenças são de excepcional importância na vida política devido à excepcional influência de seus portadores. Mas as fronteiras dessas elites são imprecisas e não temos informações suficientes sobre seus membros. Não surpreende então que, devido a sua preocupação com o rigor e sua insatisfação com a “maleabilidade” da descrição, generalização e explicação históricas, a maioria dos cientistas sociais se afastou do movimento histórico de idéias. Como consequência, suas próprias teorias, por “rigorosas” que possam ser, deixam de fora uma importante variável explanatória e levam, frequentemente; a um reducionismo ingênuo, como se alguém tentasse explicar o comportamento coletivo dos jogadores num jogo de futebol americano atribuindo-o, principalmente, ao treinamento de cada jogador do uso do banheiro em sua infância.

De maneira aproximada, os elementos discutidos na seção precedente podem ser usados na tentativa de verificar mudanças na frequência ou na intensidade de uma determinada crença em um grupo de ativistas políticos. Em um país, e mesmo em uma região mundial como a Europa, períodos de relativa estabilidade em certas crenças políticas dão lugar a períodos de instabilidade, ruptura, receptividade, que são então seguidos da cristalização de novas crenças e, durante algum tempo,

crenças relativamente estáveis novamente. Assim escreve Paulson sobre a aldeia italiana, nas proximidades de Roma, que ele chama de Castelfuoco:

No final da Segunda Guerra Mundial, o povo de Castelfuoco entrou num período de fermentação popular nunca antes visto. Muitos esperavam que a guerra tivesse esmagado definitivamente a velha ordem. Os aristocratas encaravam a morte política e o colapso econômico final. A velha civilização rural... aproximava-se da extinção. As brutalidades e a coerção do fascismo tinham sido desmascaradas ante o mundo.

Neste momento de intensa busca de uma sociedade mais justa, mais limpa, olhando mais para o futuro do que para o passado, os comunistas avançaram vigorosamente...

Juntamente com uma nova *classe dirigente*, os comunistas ofereciam um compromisso significativo para aqueles que enfrentavam o choque de uma profunda crise espiritual no período pós-Segunda Guerra Mundial. Esta crise vinha amadurecendo ao longo de uma geração mas repentinamente, com o colapso do fascismo e a busca de uma nova ordem, as pessoas não tiveram para onde se voltar...

Os comunistas... encontraram um compromisso no ideal de uma sociedade melhor. Este compromisso é contagioso e inevitavelmente transforma seus detentores em “missionários”... No vazio espiritual e político do pós-guerra, diante de uma oposição mais ou menos ligada ao *status quo*, ele tem um imenso poder de penetrar nas mentes das massas⁷⁵.

Entretanto, seria enganoso insistir estreitamente numa analogia com indivíduos. Ainda que um agrupamento de indivíduos possa ser pensado, para alguns propósitos, como se fosse um único ator, algumas diferenças importantes devem ser consideradas. Mesmo durante os períodos de relativa estabilidade no plano das idéias, alguns ativistas e membros das elites pensantes são receptivos a novas idéias. Inversamente, durante períodos de receptividade, nem todos os ativistas estão abertos a uma nova crença – e certamente não o está o conjunto da população. Mesmo em Castelfuoco, que tem uma das porcentagens mais altas de votação nos comunistas, na Itália, cerca da metade dos votos apenas vão para o Partido Comunista, um décimo para os socialistas e o resto distribui-se pelos outros partidos⁷⁶. Daí por que a cristalização não leva necessariamente a uma única opinião dominante, como se poderia esperar de um ator individual. Pelo contrário, as crenças conflitantes podem cristalizar-se, como aconteceu com a religião durante a Reforma, ou com as clivagens políticas entre comunistas e não-comunistas que se solidificaram na Itália e na França depois de 1945. Um período de “estabilidade” nas crenças pode não provocar a estabilidade ou a tranquilidade política; ele pode significar guerras religiosas, conflitos ideológicos, violência.

75. Belden Paulson com Athos Ricci, *The Searchers: Conflict and Communism in an Italian Town*, Chicago, Quadrangle Books, 1966, pp. 321-326.

76. *Idem*, p. 112.

Além do mais, as crenças individuais podem mudar sem afetar a distribuição do agrupamento, o que parece ser aproximadamente o caso de alguns países, pelo menos no curto prazo, com as lealdades partidárias. Os indivíduos, com efeito, podem morrer e ser substituídos; em virtude dos processos de socialização, quando as crenças são incorporadas numa instituição, como uma igreja ou um partido político, a distribuição, e até mesmo a relativa intensidade das crenças, podem permanecer substancialmente inalteradas apesar da troca de indivíduos. Como assinalam Rokkan e Lipset:

Os sistemas partidários dos anos 60 refletem, com poucas mas significativas exceções, as estruturas de clivagem dos anos 20. Esta é uma característica crucial da política competitiva ocidental na era do "consumo de massa": as alternativas partidárias e, espantosamente, em muitos casos, as organizações partidárias, são mais antigas do que as majorias dos eleitorados nacionais. Para a maioria dos cidadãos do Ocidente, os partidos atualmente atuantes têm sido parte do panorama político desde sua infância⁷⁷.

Essa cristalização em crenças que, com o passar do tempo estão cada vez mais desarticuladas das percepções da realidade, prepara o caminho para uma perda de fé das pessoas maduras e da receptividade para novas alternativas por parte dos jovens.

Finalmente, como as pessoas morrem e são substituídas por pessoas jovens que podem ter crenças diferentes, a distribuição de crenças entre os politicamente ativos ou as elites pensantes pode mudar mesmo que cada indivíduo mantenha as crenças que adquiriu na infância. Na verdade, este processo de substituição dos velhos grupos pelos novos pode ser o responsável pela maioria das mudanças de grande monta nas crenças. A virada nos Estados Unidos, durante os anos 30, de uma maioria normalmente republicana para uma democrata, parece ter sido desse tipo⁷⁸. Se, como em Castelfuoco, os grupos jovens entram com novas percepções ao mesmo tempo que os grupos que envelhecem sofrem uma perda de crença, então a quantidade total de mudança é, certamente, muito ampliada. Na verdade, cada uma delas pode reforçar a outra: o enfraquecimento da crença entre os velhos estimula novas crenças nos jovens, o que, por sua vez, provoca a perda de crença entre os velhos. A despeito de uma opinião romântica comum de que o processo sempre representa um saudável rejuvenescimento, ele é, na verdade, moral e

77. Seymour M. Lipset e Stein Rokkan, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", em Lipset and Rokkan, eds., *Party Systems and Voter Alignments*, New York, The Free Press of Glencoe, 1967), p. 50. Grifos no original.

78. Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, e Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York, Wiley, 1960, pp. 153-154.

politicamente neutro. Se é verdade que ele reforçou as opiniões democráticas contra as aristocráticas, nos Estados Unidos, no período de Jefferson (como parece provável), o processo pode também ter enfraquecido crenças na democracia em Atenas entre Demóstenes e Péricles. E algo desse processo muito provavelmente aconteceu na Alemanha entre a Primeira Guerra Mundial e a ascensão de Hitler ao poder⁷⁹.

Assim, apesar de as noções de receptividade, cristalização e estabilidade de crenças poderem aplicar-se a agrupamentos, a analogia com indivíduos deve ser tratada com cautela. Entretanto, quer tratemos de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, a chance de que o ator venha a adquirir uma determinada crença durante um período de receptividade depende de:

1. O quanto o ator fica exposto à crença, que, por sua vez
 - a. exige que a crença tenha sido formulada e difundida para o ambiente do ator; e
 - b. depende do grau de influência que os portadores da crença exercem em processos de socialização.
2. O relativo prestígio da crença, que depende de
 - a. o prestígio pessoal de seus defensores e adversários; e
 - b. os êxitos e fracassos das pessoas, organizações e instituições que simbolizam a crença.
3. O quanto a nova crença é coerente com as percepções do ator sobre a realidade na medida em que estas são configuradas por
 - a. as crenças atuais do ator; e
 - b. as experiências do ator.

Este paradigma sugere algumas observações.

Primeiro, todas as condições descritas em capítulos anteriores que afetam as mudanças para a hegemonia, a contestação pública e a poliarquia devem fazê-lo influenciando as crenças através das conexões acima listadas. Assim, o percurso histórico tomado por um país até o presente ajuda a determinar os êxitos e fracassos que simbolizam uma crença, o prestígio relativo daquela crença e também a chance de que ela seja adquirida por um indivíduo que fique exposto a ela durante um período de receptividade. Novamente, em um país com diversas subculturas distintas, os membros de uma determinada subcultura adquirem crenças e experiências que ajudam a dar forma a suas percepções da realidade e, assim, à aceitabilidade de crenças adicionais às quais possam ficar expostos.

79. Abel, *The Nazi Movement*, pp. 172-174.

Segundo, enquanto as condições descritas em capítulos anteriores determinam parcialmente o quanto os ativistas são receptivos a crenças que afirmam a relativa desejabilidade de contestação pública e participação, elas não determinam inteiramente o conteúdo de tais crenças. Por exemplo, não é possível qualquer explicação satisfatória para a poliarquia na Índia, creio eu, que não leve em consideração o peculiar impacto das idéias políticas anglo-americanas nas elites políticas indianas durante o período crítico de desenvolvimento nacional que precedeu e se seguiu à independência; um impacto que veio, em parte, do papel destacado das normas inglesas na socialização política de líderes-chaves. Ou, ainda, o triunfo do nazismo na Alemanha é difícil de explicar sem levar em consideração o efeito independente da ideologia nazista. Obviamente, houve outros fatores, mas há força no argumento de Theodore Abel de que a importância da ideologia “como uma determinante é pelo menos igual à da insatisfação geral que existia à época”⁸⁰.

Terceiro, há acidentes e incertezas tanto na aquisição de crenças como na aquisição de poder. Juntos, eles compõem, em grande medida, as dificuldades de explicação. A análise precedente revela algumas das fontes de incertezas no processo de aquisição de *crenças*. Quanto à aquisição de *poder*, este processo evidentemente é cheio de elementos incertos e acidentais, exceto para um insistente determinismo.

Quando dizemos que um evento é um “acidente”, não queremos necessariamente dizer que ele não seja desprovido de causa. Significa, porém, que a teoria com que operamos não nos permite prever ou explicar tais eventos. Nossa teoria só pode levá-los em consideração depois que eles ocorrem: ela não pode classificá-los em alguma lei, hipótese ou conjectura mais geral. Evidentemente, alguns tipos de acidentes são sujeitos a previsões estatísticas bastante acuradas; são, nesse sentido, “legítimos”. Mas muitos acidentes não o são: assassinatos, por exemplo. Mesmo onde as previsões estatísticas são razoavelmente precisas, porém, elas podem proporcionar pouca ou nenhuma ajuda a uma teoria que busca levar em consideração certos tipos de acontecimentos históricos nos quais o “acidente” desempenha um papel destacado.

Considere-se novamente o caso de Lenin. A menos que se suponha que sua chegada à União Soviética, em abril de 1917, não teve nenhum efeito na história, a história estava sujeita ao acaso. E se o governo alemão não tivesse desejado sua volta? Ou se seu trem tivesse sido explodido? Esses eventos acidentais – acidentais porque nenhuma teoria os torna eventos previsíveis, legítimos – teriam mudado

então o curso da história pelo tanto que a presença de Lenin na Rússia, após abril de 1917, mudou o curso da história. Seria preciso ser um determinista fanático, creio eu, para insistir em que não houve elementos acidentais na tomada de poder por Lenin.

Afora acidentes (ou não-acidentes) que afetam as chances de um determinado indivíduo conquistar o poder, seqüências de eventos altamente incertas podem afetar as chances de um regime todo. Por exemplo, a menos que se suponha que o curso e as conseqüências da Segunda Guerra Mundial foram completamente determinados, deve-se admitir a possibilidade de que regimes poliárquicos não se teriam imposto na Itália, na Áustria, na Alemanha e no Japão, nem regimes hegemônicos na Polônia, na Tchecoslováquia, na Hungria e em outros países. Suponhamos que as potências do Eixo tivessem ganhado a guerra. Ou tivessem conseguido uma paz negociada. Ou que os exércitos soviéticos não tivessem ocupado a Tchecoslováquia.

Quando tento levar em consideração as complexidades, as incertezas e as lacunas em nosso entendimento do processo pelo qual os politicamente influentes adquirem suas crenças e conquistam poder, sou levado a duas conclusões. Nenhuma delas parecerá minimamente surpreendente a quem quer que aceite tranquilamente a importância das “idéias” na história. No entanto, ambas as conclusões vão diretamente contra o reducionismo que prevalece em boa parte da ciência social contemporânea:

Atualmente e num futuro imprevisível, nenhuma teoria explanatória pode dar conta satisfatoriamente das crenças de ativistas e líderes políticos.

Conseqüentemente, assim como qualquer teoria que tenta levar em consideração as variações em regimes de diferentes países precisa considerar, como variáveis independentes importantes, fatores como o nível socioeconômico de um país, a natureza e o alcance das desigualdades, o alcance de clivagens subculturais e outros fatores discutidos em capítulos anteriores, esta teoria deverá tratar também, como questão prática, das crenças e das “idéias” de ativistas políticos como uma importante variável independente.

80. *Idem*, p. 174.

CONTROLE ESTRANGEIRO

O destino de um país nunca está inteiramente nas mãos de seu próprio povo. Em alguns casos, a dominação imposta por pessoas de fora do país pode ser tão decisiva a ponto de sobrepujar os efeitos de todas as outras condições que têm sido discutidas até agora.

Todo país existe num ambiente que contém outros países. Sob qualquer regime, os políticos devem levar em conta as possíveis ações e reações dos políticos de outros Estados. Neste sentido, até mesmo os Estados mais poderosos são, em certo grau, limitados por influência, controle e poder de outros Estados. Mais ainda, a maioria dos países participa, em certa medida, de uma economia multinacional; conseqüentemente, os políticos geralmente levam em consideração as ações e as reações de pessoas de fora de seu próprio país que possam afetar a economia local. Os países fortemente dependentes do comércio internacional e de investimentos estrangeiros – freqüentemente países pequenos – ficam particularmente sujeitos às ações de estrangeiros.

Como a influência do ambiente internacional no desenvolvimento de uma hegemonia ou poliarquia é extremamente complexa, pretendo tratar aqui apenas de uma forma de influência externa, a dominação estrangeira. Para distinguir mais nitidamente esta forma, especifico três maneiras com que ações, reações ou ações esperadas de estrangeiros podem afetar as chances de poliarquia ou hegemonia num determinado país.

Primeiro, as ações de estrangeiros podem, e quase certamente vão, ter algum impacto em uma ou mais das condições discutidas em capítulos anteriores. As crenças de ativistas políticos, os caminhos para o presente, o nível de desenvolvimento socioeconômico, o grau de concentração ou dispersão econômica, as desigualdades, e até mesmo o alcance de clivagens subculturais – estão todos abertos a influências de atores estrangeiros.

Segundo, as ações estrangeiras podem alterar drasticamente as opções disponíveis para um regime sem alterar necessariamente a forma do regime. Como já disse, a existência dentro de um ambiente internacional altera e reduz as opções disponíveis para qualquer regime em qualquer país. Entretanto, por imenso que possa ser o poder de potências mundiais como os Estados Unidos e a União Soviética, nenhuma delas pode escapar às conseqüências de ações da outra. Por isso, o poder dessas superpotências é limitado não só pela outra, mas também por muitos outros atores do cenário internacional. As notícias diárias fornecem, invariavelmente, inúmeros exemplos: a incapacidade de os Estados Unidos derrotarem as forças da Frente de Libertação Nacional no Vietnã, ou de a União Soviética afastar as potências ocidentais de Berlim, ou a dificuldade encontrada pelas principais potências para chegar a um acordo sobre um plano de controle de armas nucleares etc. etc.

Os efeitos dos estrangeiros não se restringem apenas aos assuntos externos. Ao tomar decisões sobre políticas econômicas domésticas, os políticos norte-americanos, por exemplo, tiveram de considerar o déficit no balanço de pagamentos, o papel do dólar como moeda internacional, o impacto sobre a economia norte-americana das desvalorizações da moeda, efetivas ou ameaçadas, de outros países, e assim por diante.

Se as opções de grandes potências são ocasionalmente reduzidas pelas ações de estrangeiros, sobre quem elas têm pouco ou nenhum controle direto, a situação é ainda mais aguda para países com recursos de poder mais limitados, tais como os países pequenos ou menos desenvolvidos, particularmente os países pequenos e menos desenvolvidos. Assim, ali onde o governo trabalhista do pós-guerra na Grã-Bretanha não recuou da nacionalização de várias indústrias importantes, temendo o impacto da nacionalização sobre os investimentos externos, o governo democrata-cristão do presidente Frei, no Chile, teve de considerar a possibilidade muito real de a nacionalização da indústria do cobre provocar uma drástica redução nos investimentos estrangeiros e do acesso a mercados mundiais.

Na medida em que as ações de estrangeiros reduzem as opções disponíveis para um país, os povos perdem a capacidade de se autogovernarem. No entanto, um regime poliárquico poderia existir num país cujas opções fossem fortemente

restringidas pelas ações estrangeiras. Na verdade, o sistema político poderia ser internamente muito igualitário, consensual, altamente participativo, fortemente protetor de liberdades pessoais e políticas, e, assim, altamente “democrático” pelos critérios usuais. Entretanto, o escopo da “democracia” poderia ser muito limitado pela simples limitação na disponibilidade de alternativas. Considere-se a diferença entre um governo local numa poliarquia e a concepção grega de cidade-Estado autônoma: o sistema político de uma cidadezinha num país moderno governado por um regime poliárquico pode ser, ele próprio, uma poliarquia, e até mesmo altamente “democrático”, mas a cidade tem muito pouca autonomia. A forma de poliarquia é inalterada, mas seu conteúdo é drasticamente modificado.

Terceiro, o povo de um país pode deliberadamente tentar usar seus recursos para impor um determinado tipo de regime político a um outro país: a dominação estrangeira total. Isto provavelmente afetará o conteúdo da política também, mas a questão que quero enfatizar aqui é que, com suas ações, os estrangeiros podem afetar maciçamente as chances de hegemonia ou poliarquia, de um modo bastante independente de qualquer das condições discutidas nos capítulos precedentes.

Cada um desses tipos de influência externa seria um tema apropriado para todo um volume. Considere-se o primeiro. Deslindar todas as maneiras pelas quais um ambiente internacional influencia significativamente as condições descritas em capítulos anteriores seria, evidentemente, uma tarefa importante, e não pretendo empreendê-la aqui. O segundo tipo de influência internacional é de grande importância no mundo contemporâneo, particularmente para países pequenos. Com a crescente integração internacional, os países escandinavos, por exemplo, perderão cada vez mais sua autonomia. Pode-se mesmo antever um momento em que eles poderão ser governos locais ou regionais num sistema político maior. Mas este tópico também é complexo demais para um tratamento adequado neste livro.

O terceiro é, provavelmente, o mais diretamente relevante para os propósitos deste livro. Isso porque, ao avaliar as chances de uma hegemonia ou uma poliarquia, seria obviamente importante saber se as potências estrangeiras estavam tentando impor ou pretendiam impor um determinado regime. No período imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, um grande número de regimes europeus foi, em certa medida, imposto: hegemonias na Europa Oriental, poliarquias na Alemanha, na Áustria e na Itália. Um desenvolvimento político puramente autônomo durante um período prolongado de tempo nunca foi possível na Tchecoslováquia; circunstâncias locais favoráveis a um regime político competitivo muito freqüentemente foram sobrepujadas pela dominação externa. Muito disso tem sido verdade na Polônia.

A interação entre condições locais e dominação estrangeira é complexa. Como explicar que a Finlândia seja uma poliarquia? Parte do reino sueco durante seis séculos, parte do Império Russo (o grão-ducado da Finlândia) desde as Guerras Napoleônicas até a Revolução Russa, duas vezes em guerra com a União Soviética, primeiro em 1939-1940 e depois, de 1941 a 1944, duas vezes derrotada, co-beli-gerante com a Alemanha na Segunda Guerra Mundial, como explicar que esta pequena nação de cinco milhões de habitantes exista como uma poliarquia ao lado de um país com uma população cinco vezes maior do que a sua, uma superpotência governada por um regime hegemônico? Se os russos estivessem preparados para pagar os custos, parece fora de dúvida que teriam imposto um regime hegemônico à Finlândia em 1944-1945. Se, do ponto de vista soviético, os custos esperados superaram os ganhos esperados, não foi apenas porque os ganhos eram mais baixos do que na Polônia e na Tchecoslováquia, mas talvez, em parte, porque os finlandeses, há muito acostumados a viver sob um regime liberalizado, certamente puderam contar com fazer um preço mais alto no longo prazo.

Esses exemplos sugerem que as asserções históricas concretas, ou as predições baseadas numa determinada configuração das forças internacionais num determinado tempo, podem ser mais frutíferas do que generalidades teóricas sobre a interação entre dominação estrangeira e poliarquia. Entretanto, se nos concentrarmos mais na dominação aberta do que na oculta, e se confinarmos nossa atenção exclusivamente nas conseqüências relativamente diretas para a poliarquia (e assim excluirmos impiedosamente de consideração algumas conseqüências que seriam importantes sob outros pontos de vista), é possível adiantar algumas afirmações gerais que parecem sustentadas pelas evidências disponíveis.

Em primeiro lugar, uma elevada proporção de países onde havia uma poliarquia em 1970 foi ocupada por, ou então sujeita a, uma intervenção militar estrangeira, pelo menos uma vez, desde sua conquista da independência. Como indica a tabela 9.1, entre os países mais antigos, um número maior de poliarquias do que de não-poliarquias ficou sujeito à dominação militar estrangeira aberta. Como uma apreciação da tabela 9.2 facilmente revela, o motivo, é claro, é que a maioria dos países europeus que eram poliarquias em 1970, foram vencidos e ocupados em decorrência da Segunda Guerra Mundial (um desses, a Bélgica, sofreu o mesmo destino na Primeira Guerra). Entretanto, seria oportuno lembrar que quatro desses países, ainda que governados por poliarquias em 1970, eram dominados por regimes hegemônicos por ocasião da capitulação.

Segundo, não parece verdade, como às vezes se pensa, que um período de dominação estrangeira aberta por um poder hegemônico inevitavelmente provoca danos irreparáveis a uma poliarquia. Como indicam as tabelas 9.1 e 9.2, o dano

certamente não precisa ser fatal. De fato, um período de dominação estrangeira pode fortalecer a unidade nacional, melhorar o clima de reconciliação entre grupos hostis e acelerar a incorporação de camadas que lutam por maior reconhecimento e poder.

Tabela 9.1. Ocupação e intervenção militar, poliarquias e não-poliarquias

Independência conquistada:	Regime político em 1970			Total
	Poliarquia	Quase-poliarquia	Não-poliarquia	
<i>Antes de 1900</i>				
Ocupado ou sujeito a intervenção militar pelo menos uma vez desde a independência	8	1	6	15
Nunca ocupado ou submetido a intervenção militar desde a independência	7	3	22	32
<i>1900-1945</i>				
Ocupado etc.	3	—	5	8
Nunca ocupado etc.	5	—	7	12
<i>Outro</i>				
<i>Após 1945</i>				
Ocupado etc.	1	1	51	59
Nunca ocupado etc.	5	1		
N Total				126

Observação: Os dados básicos sobre independência e ocupações são de Bruce M. Russett, J. David Singer e Melvin Small, "National Political Units in the Twentieth Century: A Standardized List", *American Political Science Review* 62, set. 1968: 932-951. Em sua classificação de "Dependente", eles omitem algumas intervenções militares abertas de curta duração (e.g., a União Soviética na Romênia, em 1944, os Estados Unidos no Líbano, em 1958, e na República Dominicana, em 1965) e alguns casos especiais (e.g., Itália, 1943-1946) que eu classifico como ocupação ou intervenção militar. A classificação de poliarquias, quase-poliarquias e não-poliarquias é da Tab. A-3 do apêndice. Alguns microestados são omitidos.

Na Bélgica, a invasão e a ocupação alemãs durante a Primeira Guerra Mundial levaram os socialistas ao governo pela primeira vez; eles permaneceram mesmo depois do fim da guerra. A guerra levou diretamente, também, ao sufrágio universal na Bélgica. Pelo velho sistema de votação plural, como escreve Lorwin,

Trabalhadores e camponeses que haviam padecido nas trincheiras ou na deportação podiam ter depositado um voto cada, ao passo que os aproveitadores de guerra podiam ter colocado dois ou três. Em vez disso, o rei e o governo convocaram

os eleitores para votar na base de um voto por pessoa. O Parlamento que eles elegeram legitimou a mudança feita por emenda constitucional.

Tabela 9.2. Independência entre poliarquias e quase-poliarquias atuais

	Poliarquias plenas	Quase-poliarquias
<i>I. Independente antes de 1900</i>		
A. Independência nunca interrompida por ocupação ou intervenção militar	Chile Costa Rica Estados Unidos Reino Unido Suécia Suíça Uruguai	Colômbia Turquia Venezuela
B. Ocupada ou sob intervenção militar	Alemanha Ocidental Bélgica Dinamarca França Holanda Itália Japão Luxemburgo	República Dominicana
<i>II. Independência conquistada entre 1900-1945</i>		
A. Independência nunca interrompida	Austrália Canadá Irlanda Islândia Nova Zelândia	
B. Ocupada ou sob intervenção militar	Áustria Finlândia Noruega	
<i>III. Independente em 1945 ou depois</i>		
A. Independência nunca interrompida	Filipinas Jamaica Trinidad e Tobago Índia Israel	Malásia
B. Intervenção militar	Líbano*	Chipre

* A pedido do próprio governo.

Lorwin prossegue descrevendo o impacto da Segunda Guerra Mundial:

Se a Primeira Guerra demarcou a plena aceitação do Partido Socialista, a Segunda Guerra demarcou a do sindicatos. Sob a ocupação nazista, contatos pessoais clandestinos entre líderes da indústria e sindicatos católicos, socialistas e liberais produziram um "pacto de solidariedade social" de importância simbólica e prática. O pacto foi implementado, depois da libertação, por largos avanços na legislação social e na negociação coletiva... Representantes de sindicatos e da indústria passaram a exercer poderes administrativos em algumas agências de bem-estar social quase-públicas¹.

Na Holanda, os primeiros ministros socialistas chegaram ao governo em 1939 sob a ameaça do nazismo, e naquele país, na Bélgica e na Noruega, a invasão e a ocupação produziram também governos no exílio formados por todos os partidos.

É desnecessário dizer que seria totalmente inútil concluir que a intervenção estrangeira aberta é algo bom para a poliarquia. Ainda que se pusessem de lado todos os outros custos, que às vezes foram enormes, não só a poliarquia é substituída temporariamente por um regime hegemônico, como as conseqüências de longo prazo não são todas benéficas. Algumas clivagens podem ser intensificadas. Lorwin escreve que na Bélgica, durante a Segunda Guerra Mundial, "os alemães encorajaram o separatismo flamengo, deixando um rastro de armadilhas políticas para a nação belga depois da guerra"². Se a reconciliação e a unidade nacional podem facilitar, às vezes, a aceitação de camadas até então excluídas e uma maior generosidade para com suas reivindicações, os líderes de oposição podem ser arrastados tão completamente para a construção da coalizão que atenuam indevidamente suas reivindicações, deixando um legado de ressentimentos e relativas desigualdades motivadoras de crises posteriores.

A despeito dessas qualificações, não se deve perder de vista a simples proposição de que a intervenção estrangeira aberta não é necessariamente fatal para uma poliarquia já existente e pode efetivamente fortalecê-la, em alguns aspectos.

Em terceiro lugar, é patentemente falso que a poliarquia surgiu apenas através de desenvolvimentos estritamente autônomos dentro de um país já independente. Como indica a tabela 9.3, dos 29 países com regimes poliárquicos em 1970, em apenas 12 a poliarquia foi inaugurada depois da independência e não durante um período de dominação estrangeira aberta. Em 4 países, como vimos, a poliarquia foi inaugurada durante uma ocupação militar ou intervenção depois da Segunda

1. Val R. Lorwin, "Belgium: Religion, Class, and Language in National Politics", em Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale University Press, 1966, pp. 158, 165.

2. *Idem*, p. 161.

Guerra Mundial. Além disso, em 10 países, inclusive em alguns onde a poliarquia está hoje profundamente enraizada, avanços substanciais no sentido da poliarquia foram empreendidos enquanto o país estava submetido, pelo menos nominalmente, a uma potência estrangeira.

Tabela 9.3. Poliarquia, dependência e independência: 29 poliarquias atuais

Poliarquia ou quase-poliarquia inaugurada antes da independência	Poliarquia inaugurada depois da independência mas durante dominação estrangeira aberta	Poliarquia inaugurada "autonomamente": depois da independência e não durante dominação estrangeira aberta
Austrália	Alemanha Ocidental	Bélgica
Canadá	Áustria	Costa Rica
Islândia	Itália	Chile
Índia	Japão	Dinamarca
Jamaica		França
Líbano		Holanda
Nova Zelândia		Israel
Noruega		Luxemburgo
Trinidad e Tobago		Reino Unido
Filipinas		Suécia
		Suíça
		Uruguai
<i>Casos especiais:</i>		
Estados Unidos		
Finlândia		
Irlanda		

Quarto, a dominação estrangeira frequentemente produz um efeito bumerangue. Não resta a menor dúvida de que uma importante consequência do nazismo nos países onde a poliarquia foi temporariamente afastada pelos ocupantes foi a de reforçar provisoriamente o apego a idéias democráticas e aumentar a hostilidade à ideologia antidemocrática do nazismo. Há boas razões para se pensar que a ocupação soviética da Tchecoslováquia tornou muitos tchecos hostis ao marxismo soviético ortodoxo e aumentou a atração de alguns aspectos, pelo menos – especialmente as características libertárias – da poliarquia. O efeito bumerangue pode expandir-se para muito além das vítimas da intervenção. As ações dos Estados Unidos na Guatemala, em Cuba, no Vietnã e na República Dominicana, juntamente com uma percepção generalizada dos Estados Unidos como economicamente agressivos e arrogantes, provavelmente ajudaram, em muitas partes do mundo, a

desacreditar nas instituições da poliarquia e na crença em sua capacidade de justiça social.

Quinto, as circunstâncias em que foi possível inaugurar uma poliarquia durante um período de dependência aberta (ou de sua preservação para posterior reativação) foram historicamente inusuais e parecem bem menos prováveis de nova ocorrência no futuro previsível. Para entender este ponto, considere-se o conjunto de possibilidades bastante esquemático da tabela 9.4.

A primeira situação é aproximadamente comparável à de Bélgica, Dinamarca, Holanda, Noruega e França sob a dominação nazista. Um aspecto importante da dominação foi sua duração comparativamente curta e seu alcance limitado. A maioria da liderança política sobreviveu. Na população em geral, o efeito bumerangue foi poderoso: o nazismo chegou a ser amplamente repudiado; a hegemonia era o governo do inimigo e ocupante, a causa de derrota, privação, humilhação, sofrimento.

Tabela 9.4. Algumas circunstâncias de dominação estrangeira

No país sujeito à dominação:		
O regime anterior era:	As condições favorecem:	O país dominante tenta inaugurar:
1. Poliarquia	Poliarquia	Hegemonia
2. Poliarquia	Hegemonia	Hegemonia
3. Hegemonia	Poliarquia	Poliarquia
4. Hegemonia	Hegemonia	Poliarquia

Se há boas razões para se pensar que, num país onde ela existiu durante algum tempo e as condições subjacentes lhe são favoráveis, a poliarquia provavelmente é rapidamente restaurada logo depois de um breve período de dominação aberta, o resultado tende a ser mais incerto se o período é longo e o poder estrangeiro elimina sistematicamente todos aqueles que conservam crenças democráticas.

Na segunda situação visualizada na tabela 9.4, a restauração da poliarquia seria muito menos provável. O poder estrangeiro encontraria maior facilidade não só de impor um regime hegemônico, mas também de recuar, no devido tempo, da dominação aberta, deixando atrás de si um aliado hegemônico. Tornando-se nativa, a hegemonia se acomodaria ao espírito nacionalista. Apesar de não haver casos nítidos, a Polônia fornece um exemplo pelo menos parcial. Um país com breves interlúdios apenas de quase-poliarquias durante a Revolução Francesa e seus desdobramentos, dominada e dividida durante o século seguinte por União Soviética

tica e Prússia, a mais recente experiência com poliarquia da Polônia já terminara em absolutismo presidencial³ antes ser ocupada pelos exércitos alemães, e depois, pelos soviéticos. Diferentemente da situação dos países ocupados da Europa Ocidental, a poliarquia na Polônia não está ali simplesmente à espera de ser reativada, e as condições para criá-la a partir do zero certamente não são muito favoráveis.

Voltando agora para situações em que o poder dominante busca inaugurar a poliarquia num país onde o regime anterior vinha sendo hegemônico, o terceiro caso na tabela 9.4 coloca claramente um desafio muito menor do que o quarto. Mesmo que as condições não fossem nada favoráveis, em seu conjunto, à poliarquia na Áustria, na Alemanha, na Itália e no Japão no despertar da Segunda Guerra Mundial, numa base comparativa, cada um desses países era um candidato privilegiado à poliarquia. Em termos comparativos, o restabelecimento da poliarquia nesses países foi um trabalho fácil. De fato, a suavidade com que a poliarquia foi reintroduzida provavelmente encorajou os dirigentes norte-americanos a adotar pressupostos simplistas e excessivamente otimistas sobre as perspectivas de inaugurar poliarquias alhures, ilusão esta que foi reforçada pelo aparente êxito da ajuda norte-americana à Grécia e à Turquia no início de 1947.

Numa base comparativa, praticamente todos os países que conquistaram a independência desde 1945 possuem condições altamente desfavoráveis à poliarquia. No entanto, em 1970, Jamaica, Trinidad e Tobago, Índia, Filipinas e Líbano foram todos governados por regimes poliárquicos, e Malásia e Chipre, por quase-poliarquias. Apesar da loucura que seria prever uma grande estabilidade para esses regimes, sua existência coloca uma questão sobre as circunstâncias em que a intervenção estrangeira pode facilitar o desenvolvimento da poliarquia num país onde muitas condições lhe são altamente desfavoráveis.

Diversos fatores parecem ter ajudado o desenvolvimento da poliarquia nesses países. Em primeiro lugar, em todos esses países, uma parte substancial dos ativistas políticos estava predisposta a favorecer as instituições poliárquicas. Na Índia, por exemplo, nos anos que precederam a independência, havia um grau espantoso de concordância entre líderes e ativistas sobre a proposição de que a Índia devia ser uma democracia no sentido ocidental. Como mostrou o capítulo anterior, é altamente complexo explicar por que os ativistas políticos de um país sustentam suas crenças num determinado período histórico. O processo pelo qual os ativistas políticos adquirem suas crenças é tão complexo que um poder externo,

3. O termo é de Gordon Skilling: *The Governments of Communist East Europe*, New York, Crowell, 1966, p. 28.

particularmente quando ele próprio é uma poliarquia, só pode ter um êxito limitado na criação de apoio para uma determinada ideologia; o poder estrangeiro é colhido numa malha apertada de forças históricas e culturais que geralmente pode fazer muito pouco para manipular.

Mais ainda, nesses países não foi empregada uma coerção maciça e prolongada pelo poder estrangeiro contra a população submetida. Assim, evitou-se, em certa medida, o efeito bumerangue. De qualquer modo, a poliarquia não foi desacreditada pela associação com as brutalidades de uma força externa odiada. Desse modo, foi possível introduzir e fazer funcionar instituições rudimentares de poliarquia ou quase-poliarquia nesses países, durante um período suficientemente longo para os ativistas políticos adquirirem a habilidade para operá-las e um interesse consolidado em conservá-las.

Houve circunstâncias historicamente incomuns e hoje elas parecem ausentes na maioria dos países onde as condições subjacentes são desfavoráveis à poliarquia. O fim do colonialismo formal significa que o poder externo deve hoje se mover num país nominalmente independente onde o nacionalismo é provavelmente forte e o efeito bumerangue é provavelmente poderoso. Uma parte substancial dos ativistas políticos certamente é favorável a algum tipo de regime hegemônico. A contestação pública, que pode permitir que inimigos mortais engrossem suas fileiras, parecerá um luxo, na melhor hipótese, e totalmente pernicioso, na pior. Mesmo que o poder externo interfira a pedido do governo local, ele será convidado precisamente porque aquele governo não consegue derrubar seus opositores sem ajuda. Assim, o poder externo é levado a uma coerção maciça...

A TEORIA: RESUMO E QUALIFICAÇÕES

Se a argumentação desenvolvida nos capítulos anteriores está correta, então as chances de que um país venha a ser governado, em nível nacional e por um período considerável de tempo, por um regime no qual as oportunidades de contestação pública estão disponíveis para a maioria da população (isto é, uma poliarquia) depende de pelo menos sete conjuntos de condições complexas. Estas estão resumidas na tabela 10.1, que necessariamente ignora as sutilezas e as qualificações da argumentação.

Em princípio, seria possível – e na medida em que mais dados se tornarem disponíveis, certamente será – classificar os diversos países do mundo segundo essas variáveis. Para facilitar a exposição, vamos supor que os países foram classificados em déceis. Se cerca de um país em cada cinco é gerido por uma poliarquia, deveríamos esperar que, nos anos 60 e 70, uma proporção muito alta dos países dos déceis superiores seriam poliarquias e proporções desprezíveis nos dois ou três déceis inferiores. Assim, um país com um perfil como o de A, na figura 10.1, quase certamente seria uma poliarquia, e, provavelmente, uma poliarquia típica teria um perfil muito parecido ao de A. Inversamente, seria possível prever com total confiança que um país com um perfil como B não seria uma poliarquia; muito provavelmente, ele seria uma hegemonia. Inquestionavelmente, também, a maioria dos países com perfis como o de C, na figura 10.2, seria de poliarquias, e a maioria das poliarquias teria um perfil como A ou C ou alguma combinação das

duas. Novamente, um país com um perfil como D quase certamente não seria uma poliarquia, e, provavelmente, uma elevada proporção de países como B e D, ou alguma combinação de B e D, seria de hegemonias.

Tabela 10.1. Condições favoráveis à poliarquia

	Mais favoráveis à poliarquia	Menos favoráveis à poliarquia
I. Seqüências históricas	A competição precede a inclusividade	A inclusividade precede a competição Atalho: de uma hegemonia fechada a uma poliarquia inclusiva
II. A ordem socioeconômica		
A. Acesso a		
1. Violência	Dispersa ou neutralizada	Monopolizada
2. Sanções socioeconômicas	Dispersas ou neutralizadas	Monopolizadas
B. Tipo de economia		
1. Agrária	Agricultores livres	Camponeses tradicionais
2. Comercial-industrial	Direção descentralizada	Direção centralizada
III. O nível de desenvolvimento socioeconômico	Alto: PNB <i>per capita</i> acima de US\$ 700-800	Baixo: PNB <i>per capita</i> abaixo de US\$ 100-200
IV. Igualdades e desigualdades		
1. Objetivas	Baixa, ou paridade e desigualdades dispersas	Alta: cumulativa e extrema
2. Subjetivas: privação relativa	Baixa ou decrescente	Alta ou crescente
V. Pluralismo subcultural		
1. Quantidade	Baixa	Alta
2. Se acentuada ou alta	Nenhuma constitui uma maioria	Uma constitui uma maioria
	Nenhuma regional	Algumas regionais
	Nenhuma indefinidamente fora do governo	Algumas permanentemente na oposição
	Garantias mútuas	Nenhuma garantia mútua

cont. Tabela 10.1

	Fraca ou temporária	Forte e persistente
VI. Dominação por um poder estrangeiro		
VII. Crenças de ativistas políticos		
1. As instituições da poliarquia são legítimas	sim	não
2. Apenas uma autoridade unilateral é legítima	não	sim
3. A poliarquia é eficaz na solução de problemas críticos	sim	não
4. Confiança nos outros	alta	baixa
5. As relações políticas são:		
estritamente competitivas	não	sim
estritamente cooperativas	não	sim
cooperativas-competitivas	sim	não
6. Acordos necessários e desejáveis	sim	não

Figura 10.1

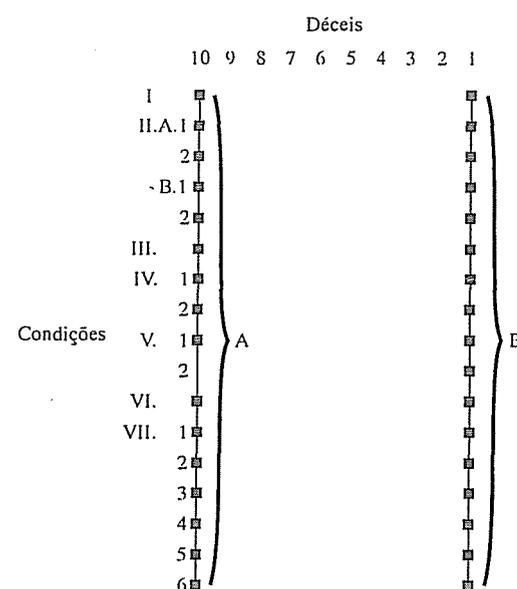
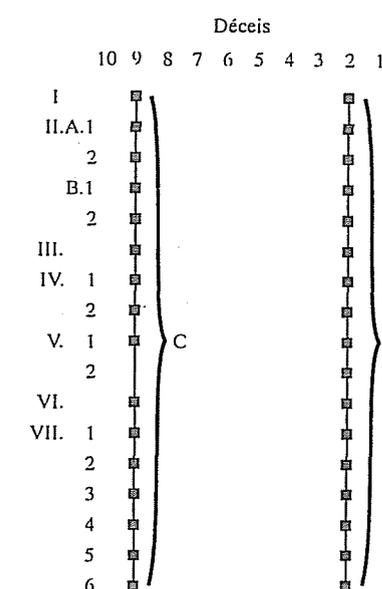


Figura 10.2



A análise dos capítulos precedentes sugere, porém, que teríamos alguns casos desviantes significativos com perfis muito diferentes desses. Assim, algumas poliarquias não estariam nos déceis superiores em todas as variáveis; a surpreendente exceção seguramente seria a Índia, que provavelmente cairia nos déceis inferiores nas condições IV e V, e (devido à sociedade tradicional camponesa em que vivem 80% dos indianos) muito embaixo na condição III. O perfil da Índia poderia parecer algo como o da figura 10.3. Mais ainda, algumas hegemonias ficariam em posição muito alta em uma ou mais características; o perfil da Alemanha Oriental, por exemplo, ficaria com classificação elevada tanto em IV como em VI, e talvez muito alta em V; este perfil poderia ser aproximadamente aquele mostrado na figura 10.4.

A Dinamarca poderia ser caracterizada pela figura 10.5; apesar de o atalho de uma hegemonia tradicional para uma poliarquia ter possivelmente causado algumas dificuldades, todos os outros fatores são altamente favoráveis. Como uma ilustração final, a Argentina pareceria, talvez, como a figura 10.6.

Figura 10.3

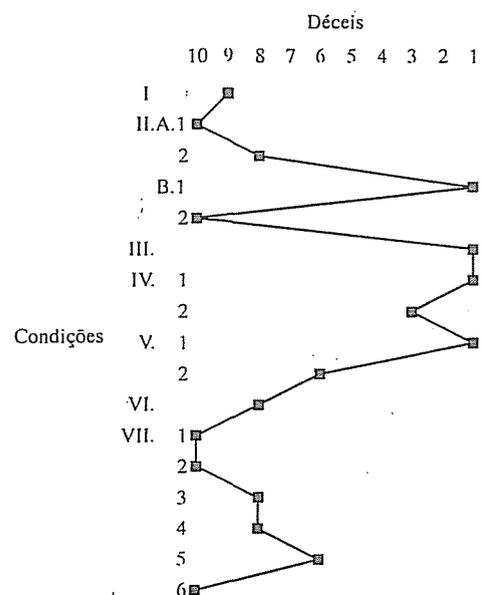


Figura 10.4

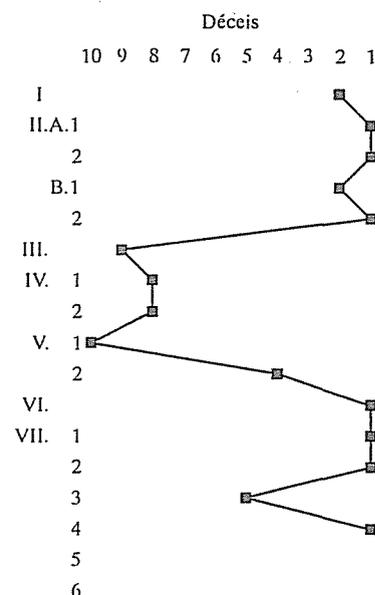


Figura 10.5

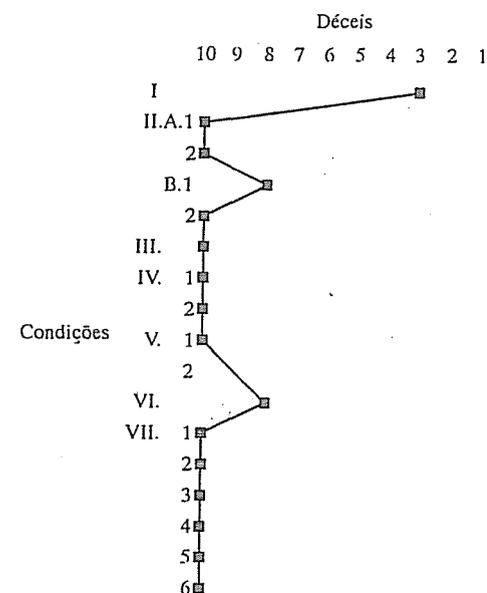
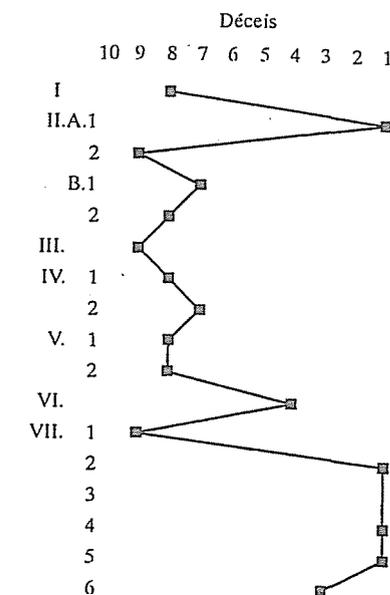


Figura 10.6



Algumas Qualificações

Por que, perguntaria o leitor, esses perfis podem ser colocados como representações hipotéticas, ou melhor impressionistas, dos dados? Na verdade, por que não testei a teoria empreendendo efetivamente as classificações que forneceriam um perfil real de cada país, ou, pelo menos, de um número suficientemente grande de países para dispor de um teste medianamente bom da teoria? A resposta aponta diretamente para uma das graves limitações da teoria: não segui este caminho porque, em virtude dos tipos de dados atualmente disponíveis, os resultados seriam, a meu ver, enganadores e ilusórios. Seguramente, é possível encontrar dados satisfatórios para algumas variáveis – especialmente sobre o nível de desenvolvimento socioeconômico. Um dos motivos pelos quais tem-se dado tanta atenção à relação entre regime e nível socioeconômico é simplesmente porque há dados “sólidos” razoavelmente satisfatórios (ainda que, de forma alguma, totalmente satisfatórios) a partir dos quais se podem construir indicadores. Isto é um exemplo perfeito de como a disponibilidade de dados pode desviar a ênfase da teoria. Como indiquei no capítulo 5, centrar-se em níveis socioeconômicos exagera a importância deste fator e obscurece a importância de outros. Por exemplo, os dados sobre desigualdades objetivas e subjetivas são muito precários, e, como indiquei no

capítulo 8, dispõe-se de informações comparativas apenas fragmentárias sobre as crenças de ativistas políticos em vários países, particularmente nos países com regimes hegemônicos. A precariedade de dados pode ser perfeitamente superada nos próximos anos em decorrência de diversos estudos atualmente em curso. Entrementes, construir perfis para um grande número de países seria, creio eu, emprestar uma validade espúria a uma exploração teórica que necessariamente repousa, hoje em dia, sobre um alicerce de dados bastante modesto.

A pobreza de dados impõe uma outra limitação séria relacionada à formulação da própria teoria: não fiz qualquer tentativa de atribuir pesos às diversas variáveis explanatórias. Isto é, com certeza, um assunto de grande significação teórica (e prática), e não se pode negar que a deficiência é grave. Uma vez mais, seria possível, e na verdade, fácil, criar uma muleta para dar uma aparência firme a uma teoria ainda capenga. É tentador, por exemplo, interpretar a teoria como uma equação de regressão múltipla. Mas, na falta de dados satisfatórios com os quais construir as variáveis do prognóstico, os valores das constantes seriam fictícios. O leitor sofisticado saberia que estamos no mesmo ponto em que começamos, ao passo que o leitor ingênuo poderia ser levado a pensar que a teoria é mais precisa do que de fato pode ser.

PÓS-ESCRITO: ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA ESTRATÉGIAS DE MUDANÇA

Até onde me foi possível respondê-la, o capítulo anterior completa a resposta à pergunta colocada no final do primeiro capítulo. O livro realmente termina aqui.

No entanto, o argumento do livro parece-me ter algumas implicações para estratégias de mudança. Apesar de o problema de transformar hegemonias em poliarquias ser um tema completo em si, ele pode ser útil para se extrair da argumentação geral algumas conclusões, por gerais que sejam, mais diretamente relevantes para a ação.

Difícilmente se poderia refletir nas diversas condições que parecem pesar nas diferenças dos regimes sem concluir que um país que tem tido pouca ou nenhuma experiência com as instituições de contestação pública e com a competição política, e ao qual falta uma tradição de tolerância para com oposições políticas, tem poucas probabilidades de se tornar uma poliarquia estável no espaço de alguns anos. É inquestionável também que países com uma prolongada história de tolerância, política competitiva e ampla participação raramente viram hegemonias.

É irreal supor, então, que não haverá qualquer mudança dramática no número de poliarquias em uma geração ou duas. Alguns regimes hegemônicos podem transformar-se em regimes mistos, alguns regimes mistos quase-hegemônicos podem tornar-se quase-poliarquias, e algumas quase-poliarquias podem tornar-se poliarquias. Certamente, também, haverá algum movimento na direção oposta, mas a menos que haja uma conquista extensiva por hegemonias imperialistas, o número

de poliarquias provavelmente não diminuirá muito. Como acontece com muitas outras coisas, a melhor aposta sobre o regime de um país daqui a uma geração é que ele será um pouco diferente, mas não radicalmente diferente do que é hoje.

Este ponto de vista sobre regimes é moderado, talvez, e alguns leitores podem considerá-lo excessivamente pessimista. Ele está muito distante, certamente, do otimismo desenfreado de boa parte do pensamento democrático, particularmente entre os norte-americanos. No entanto, não custa lembrar que a Era da Revolução Democrática, como Palmer chamou o último terço do século XVIII, terminou sem quaisquer “democracias” duradouras – ou, na linguagem deste livro, poliarquias – exceto nos Estados Unidos. Mesmo nos Estados Unidos, não é exagero dizer que o que se chama de Revolução Americana apenas legitimou ou, em alguns casos, acelerou um pouco os processos de democratização que já estavam ocorrendo nas colônias, processos estes que não foram absolutamente completados com o término da luta pela independência. Não estou contestando que os movimentos revolucionários do século XVIII tiveram efeitos a longo prazo, nem que esses efeitos foram importantes ou desejáveis; em última análise, os movimentos revolucionários do século XVIII ajudaram a criar algumas das condições para a poliarquia, particularmente na questão das crenças e na dispersão das desigualdades. Mas eles falharam totalmente em seu principal objetivo, que era alcançar repúblicas representativas duradouras baseadas no sufrágio universal – isto é, poliarquias. As revoluções que varreram a Europa em maio de 1848 também tiveram conseqüências a longo prazo, mas igualmente falharam em construir poliarquias duradouras.

Implicações para a Ajuda Externa

Segue-se que os políticos de um país como os Estados Unidos que possam querer transformar o governo de um outro país de uma hegemonia ou regime misto numa poliarquia vêem-se diante de problemas complexos e formidáveis, entre os quais pesa a falta de conhecimento norte-americano sobre a extensa cadeia causal que percorre, da ajuda externa às condições internas, as mudanças de regime.

A situação mais promissora existiria num país onde os sete conjuntos de condições descritos mais atrás produzem um perfil altamente favorável (por exemplo, um país como C, na figura 10.2), mas onde, por alguma razão, uma ditadura impopular se impôs sobre o país. A despeito das ilusões de alguns políticos e publicistas norte-americanos, países como esses são uma raridade estatística. A situação menos promissora existiria num país onde os sete conjuntos de condições produziram um perfil francamente desfavorável. Este, aliás, é exatamente o caso

numa parte preponderante dos países que precisam mais desesperadamente de ajuda econômica.

Se a situação mais promissora é rara e a situação menos promissora lugar-comum, não é menos verdade que alguns países apresentam um perfil misto – mais favorável à poliarquia em alguns aspectos, menos favorável em outros. Por radicalmente diferentes que sejam sob muitos aspectos, Argentina, Cuba, Tchecoslováquia, Grécia, Iugoslávia, Espanha e Taiwan ilustram este ponto.

Não custa perguntar, portanto, como os políticos de países como, digamos, os Estados Unidos, poderiam facilitar a transformação de países como esses em poliarquias. Parece haver três estratégias principais: (1) invadir e ocupar o país, afastar o governo pela força e substituí-lo por uma poliarquia, e depois proteger o novo governo pelo tempo que for necessário; (2) apoiar os movimentos democráticos – isto é, revolucionários – dentro do país, com fundos, armas e outros recursos; (3) apoiar o governo existente com fundos, armas ou outros recursos e pressioná-lo a mudar.

A primeira estratégia obteve alguns êxitos estrondosos e muitos fracassos. Na forma de dominação e tutelamento colonial por um período prolongado, ela ajudou a criar poliarquias na Índia, nas Filipinas, na Jamaica e em Porto Rico. A derrota militar seguida de ocupação e restauração da poliarquia ajudou a criar poliarquias na Itália, na Alemanha, na Áustria e no Japão. Em contraposição a esses sucessos, há uma longa série de fracassos. Os governos revolucionários estabelecidos com a ajuda da França nos estágios finais da Revolução Francesa malograram todos. Apesar de muitos dos países ex-coloniais começarem sua independência, nas últimas décadas, com uma experiência de poliarquia, o número hoje governado por ditaduras excede em muito o número gerido por poliarquias. Além do mais, a primeira estratégia provavelmente tornou-se obsoleta devido aos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial. O colonialismo, em sua forma clássica de dominação direta, quase desapareceu, enquanto o “neocolonialismo”, na forma de penetração econômica e política de países nominalmente soberanos e independentes, não tem conduzido, até agora, ao estabelecimento da poliarquia. As tentativas de estabelecer uma poliarquia através da intervenção militar direta do tipo que se seguiu à derrota das ditaduras do Eixo na Segunda Grande Guerra podem ser, e esperamos ardentemente que sejam, historicamente únicas. A tragédia do Vietnã demonstrou quão ilusória é a crença de que os Estados Unidos podem estabelecer, a seu bel-prazer, a poliarquia em algum outro país pela força.

Por motivos incontáveis, a segunda estratégia também corre um alto risco de fracasso. O governo de um país que tentar envolver-se nos movimentos políticos revolucionários de outro provavelmente será canhestro, ignorante, politicamente

insensível e ficará enredado, contra sua vontade, nas disputas facciosas dos revolucionários. Em particular, supor que o governo norte-americano possa manipular habilmente relações tão complexas é, desde o desastre da Baía dos Porcos, altamente implausível. Além disso, ao lidar com revolucionários, as ditaduras contam com a maioria das vantagens em recursos. Não custa dizer que, se as forças revolucionárias têm a base popular necessária para uma poliarquia dentro de um país, elas não precisam de muita ajuda externa, e, se elas não têm uma base popular, então nenhuma quantidade de ajuda externa, a menos que haja invasão e ocupação total (e nem mesmo isso, necessariamente), vai capacitá-las a construir uma poliarquia. Além do mais, na maior parte do mundo, os movimentos democráticos já não são revolucionários e os movimentos revolucionários de hoje raramente são democráticos. Pelo contrário, na maior parte do mundo, onde o perfil de condições é altamente desfavorável a poliarquias, os revolucionários que derrubam um regime hegemônico muito provavelmente o substituirão por outro. O fato de a nova hegemonia poder ser melhor ou pior que a antiga é altamente relevante para se avaliar a desejabilidade da ação revolucionária, mas é irrelevante para o êxito da segunda estratégia. Finalmente, somente um novo governo que queira pagar o preço de relações hostis com regimes diferentes do seu provavelmente achará a estratégia aceitável. Mesmo governos nascidos de uma revolução tendem a abandonar a estratégia devido às vantagens de estabilizar suas relações com outros países, sejam quais forem seus regimes. É dispensável dizer que os governos de poliarquias bem-estabelecidas provavelmente não arriscarão muito em favor dos revolucionários; nenhum país veio em ajuda à revolução húngara de 1954 ou aos tchecos em 1968.

A terceira estratégia não tem maiores perspectivas de sucesso do que as outras. Uma coisa é ajudar uma poliarquia sitiada a sobreviver, como na Índia, em Israel ou no Chile. Mas é muito diferente ajudar um regime hegemônico ou misto na suposição de que a ajuda possa ser usada como alavanca para transformar o regime. Ditadores e oligarcas não são facilmente seduzidos pela ajuda estrangeira a ponto de destruir seus próprios regimes. A esse respeito, sejam quais forem os efeitos a longo prazo sobre as condições para a poliarquia em vários países, como uma estratégia para transformar não-poliarquias em poliarquias, o programa de ajuda externa norte-americano deve ser considerado um fracasso total. Até onde me é dado saber, ele não tem um único sucesso a seu crédito.

Suponhamos então que, num país governado por uma poliarquia, os líderes políticos, ativistas ou cidadãos em geral queiram fazer avançar as perspectivas de poliarquia em outros países. O que podem eles fazer? Em particular, o que dizer

da ajuda técnica e econômica fornecida com a cooperação do país que necessita de ajuda?

É importante distinguir entre as bases em que a ajuda econômica e técnica deve ser dada. Em primeiro lugar, um argumento poderoso pode ser desenvolvido sobre bases morais e humanitárias. Além de considerações altruísticas, um argumento poderoso pode ser desenvolvido também no sentido de que, a longo prazo, é do interesse próprio e racional dos ricos erradicar a miséria, a frustração e o sofrimento dos pobres, de que qualquer país rico deveria fornecer ajuda a países mais pobres, onde a ajuda seria usada para a redução da miséria. Se a ajuda for concedida nessas bases, à natureza, a ideologia e a política externa do regime seriam irrelevantes. E, a menos que organizações internacionais se mostrassem menos eficientes na alocação e na administração de recursos, não haveria razão para a ajuda não ser concedida por organizações internacionais ou multilaterais em vez de o ser por outras puramente nacionais.

Em segundo lugar, é razoavelmente defensável também (no final das contas, talvez esta seja uma instância especial dos argumentos sobre bases morais e humanitárias ou do interesse próprio) que, num prazo muito longo, o desenvolvimento socioeconômico favoreça a poliarquia. Mas, pelas razões discutidas em capítulos anteriores, o nível socioeconômico de um país é apenas uma das diversas variáveis que afetam as chances de poliarquia, e a relação entre elas não é nada simples, direta ou bem compreendida. Devido à natureza tênue, incerta e de longo prazo desta relação, a ajuda nessas bases a um determinado país que não esteja próximo de uma poliarquia plena é uma aposta arriscada com retorno altamente incerto. Pode ser razoável pedir que os cidadãos das poliarquias mais afluentes assumam o risco. Mas, devido às enormes incertezas existentes num extenso encadeamento causal que vai da ajuda à poliarquia, seria virtualmente impossível mostrar, com raras exceções, que a ajuda ao país subdesenvolvido X é mais passível de levar eventualmente a uma poliarquia do que a ajuda ao país subdesenvolvido Y. Aqui também a conclusão parece ser que a ajuda deveria ser concedida com base na necessidade de um país e na sua capacidade de usá-la, sem considerar a natureza ou a ideologia do regime. E aqui, também, não há razão auto-evidente para canalizar a ajuda através de uma agência nacional e não de organizações internacionais.

Terceiro, um forte argumento pode estabelecer-se sobre as bases morais de que os cidadãos de poliarquias afluentes deveriam prestar assistência se ela fosse solicitada pelo governo de um país necessitado que já tenha estabelecido uma poliarquia ou mesmo uma quasc-poliarquia e que esteja perto de alcançar um grau comparativamente alto de liberalização e participação.

Finalmente, há a questão de fornecer assistência militar, técnica e econômica a regimes hegemônicos ou mistos específicos na suposição de que esses tipos de ajuda produzirão uma transformação do regime numa poliarquia, ou algo próximo disso. O peso todo deste livro, creio eu, argumenta contra a racionalidade de uma tal política. Isso porque o processo de transformação é precariamente compreendido e complexo demais para justificá-la. O fracasso do programa de ajuda externa norte-americano na promoção de quaisquer transformações desse tipo em duas décadas dá um peso adicional a esta conclusão negativa.

Seria um sério erro de interpretação, porém, entender este argumento como uma objeção à ajuda técnica e econômica. Pelo contrário, creio existir todos os motivos para os países ricos alocarem uma parte substancial de suas crescentes e fabulosas riquezas para reduzir a miséria e o sofrimento de países mais pobres. Mas a justificativa para uma tal ação é a moralidade e a compaixão, ou o interesse próprio racional, e não a perspectiva de que a assistência externa possa ser usada como alavanca para implementar a democratização e a liberalização em um regime hegemônico.

Implicações da ação política

Suponha, agora, que olhemos para o problema da perspectiva de alguém de dentro do país. Suponha que um hipotético Inovador num país governado por um regime hegemônico ou misto queira, entre outras coisas, diminuir os empecilhos à participação e às oposições políticas efetivas – isto é, queira fazer o país aproximar-se de uma poliarquia, se não, necessariamente, percorrer o caminho todo até a poliarquia plena. O que (se é que) a análise presente nos capítulos anteriores oferece a nosso Inovador?

Virtualmente nada, certamente, a título de conselho sobre como conquistar o poder necessário para a inovação política no contexto de uma situação histórica, nacional e pessoal específica: deve-se buscar a reforma ou a revolução, deve-se trabalhar dentro, fora, paralelamente ou contra o regime existente, deve-se conquistar e usar o poder na condição de membro da classe governante ou membro clandestino de uma oposição conspirativa etc. Mas, além desses problemas táticos cruciais da obtenção do poder necessário para a mudança, há questões sobre objetivos estratégicos, sobre caminhos específicos nos quais o poder, uma vez obtido, pode ser usado para uma maior aproximação de uma poliarquia num determinado país. Como sempre, tática e estratégia não podem ser nitidamente separadas; em princípio, os objetivos estratégicos deveriam governar as escolhas

táticas, e, no entanto, as escolhas táticas podem mostrar-se decisivas na conquista de objetivos.

Ainda que a argumentação deste livro não seja aproveitável para fins táticos, creio que ela traz algumas implicações para a estratégia que podem ser úteis ao nosso Inovador. Permitam-me sugerir algumas delas.

Fazendo um balanço

Suponha que o Inovador comece simplesmente fazendo um balanço. Talvez a conclusão mais óbvia que ele possa tirar dos capítulos precedentes é que, em qualquer dado país, a qualquer momento, as possibilidades são limitadas. Em alguns países, um cidadão sábio e mesmo corajoso, poderia simplesmente erguer as mãos em desespero e esperar um desdobramento histórico futuro até o momento se tornar mais propício para seus esforços.

Os democratas ferrenhos certamente dirão que uma afirmação dessas é pessimista. Mas eu acredito que se fez mais danos duradouros às perspectivas de democracia ignorando-se as possibilidades do que enfrentando-as frontalmente. Seguramente, os acontecimentos políticos deste século justificaram plenamente a visão mais antiga de que a democracia não está fadada a um triunfo irresistível a despeito de todos os obstáculos colocados em seu caminho pela história e as condições correntes de um povo.

No entanto, nada do que foi dito nas páginas precedentes endossa um pessimismo cego nem, certamente, o viés, tão comum entre os norte-americanos, que sustenta que a democracia representativa exige uma conjunção única de condições tão excepcionalmente raras que apenas alguns poucos povos, como os próprios norte-americanos, são suficientemente afortunados de as possuir. O que claramente se verifica num panorama mundial é a variedade de circunstâncias em que as poliarquias, se é que preciso reverter novamente a este termo, operam hoje em dia.

Em suma: segundo a opinião apresentada aqui e sustentada, pelo menos de maneira modesta, pelas evidências de que disponho, o tanto de oportunidades de que os oponentes de um governo dispõem para contestar a conduta deste governo é incerto, mas não acidental. E se as perspectivas das oposições são determinadas principalmente por fatores fora de seu controle imediato, o grau de liberdade de que as oposições desfrutam pode ser alterado, circunstancialmente, pela escolha humana deliberada.

Os capítulos precedentes realçaram sete tipos de fatores que, com sua variação, podem favorecer seja a poliarquia, seja a hegemonia. Repetindo, se o Inovador

vive num país onde todos os sete elementos favorecem a competição política, as chances de uma poliarquia são certamente muito altas, mesmo que ela não seja coisa garantida. Se ele vive num país onde todos os elementos favorecem a hegemonia, as chances de um regime competitivo e, particularmente, de uma poliarquia inclusiva, são naturalmente muito baixas, ao passo que as chances de um regime hegemônico são muito altas.

Em sua escolha de objetivos estratégicos e táticos, o Inovador deve considerar, é claro, o perfil de seu país e os limites e as possibilidades que ele sugere. Num país com um perfil altamente favorável e uma considerável experiência em política competitiva sob um regime misto, seria razoável trabalhar por mudanças que permitiriam a operação de uma poliarquia plena. Num país com um perfil altamente desfavorável, a introdução imediata de uma poliarquia plena seria um objetivo utópico; pois mesmo que a hegemonia existente fosse derrubada ou se dissolvesse permitindo assim que um grupo de inovadores adotasse uma Constituição prescrevendo as instituições poliárquicas, esta Constituição dificilmente poderia ser efetiva, e as instituições por ela prescritas seriam vazias e efêmeras. No entanto, mesmo numa situação tão deprimente para o democrata, um Inovador poderia conseguir algumas mudanças que permitiriam uma maior participação e contestação e assim, num período mais longo, aumentar as perspectivas de uma poliarquia.

Garantias mútuas

Não se deve esperar que opositores em conflito se tolerem mutuamente se um deles acredita que a tolerância do outro provocará sua própria destruição ou um grave dano. A tolerância mais provavelmente se estenderá e perdurará apenas entre grupos que presumivelmente não provocarão, mutuamente, danos graves. Assim, os custos da tolerância podem ser reduzidos pelas garantias mútuas efetivas contra a destruição, a coerção extrema ou danos graves. Daí que uma estratégia de liberalização requer a busca de tais garantias.

A prescrição salienta mais a busca do que as questões específicas já que o problema é tão diferente em cada país que seria tolice propor uma solução geral. Os primeiros passos para a liberalização de um regime até então altamente hegemônico tendem a ser diferentes dos passos seguintes numa quase-hegemonia. Numa hegemonia plena, o primeiro passo pode ser, mais ou menos, algum tipo de compreensão de que em conflitos no interior de grupos governantes, os perdedores não serão punidos com a morte ou a prisão, o exílio ou a destruição total. Neste aspecto, a mudança, na União Soviética, da hegemonia de Stalin ao sistema pós-stalinista, representou um profundo avanço no sentido da liberalização.

Como já vimos, a natureza e a explicitação da garantia a potenciais antagonistas variam grandemente entre as poliarquias; em países altamente homogêneos, os acordos explícitos são menos importantes do que em países com profundas clivagens subculturais, onde as estruturas constitucionais e institucionais podem ser necessárias para dar uma segurança adequada às subculturas. Mais ainda, as clivagens e as instituições para manobrá-las são raramente estáticas: na Índia, as fronteiras estatais foram redesenhadas de 1956 em diante para melhor se adequarem às principais fronteiras lingüísticas; na Holanda, o *verzuijing* está muito longe de ser um fenômeno imutável, e, desde que foi identificado, vem diminuindo. O que persiste na Holanda, ou no sistema muito diferente que é o suíço, o que é uma pedra angular no sistema de desenvolvimento de governos regionais (estaduais) na Índia, o que vem evoluindo entre os valões e flamengos na Bélgica, e o que é crescentemente reivindicado pelo Canadá francês, é um sistema de garantias mútuas que forneça segurança a subculturas importantes.

Num país com clivagens subculturais e um regime hegemônico, o Inovador que tentar liberalizar o sistema enfrenta também o problema das garantias mútuas. Em suas medidas no sentido da liberalização, em 1968, antes da invasão e da ocupação soviéticas, os líderes do regime hegemônico de partido único da Tchecoslováquia endossaram a idéia de um sistema federal em que os dois grupos territoriais e lingüísticos – tchecos e eslovacos – teriam sua própria província dentro da nação. Mais ainda, uma nova Constituição proposta pelo partido comunista governante teria atendido ao problema do pluralismo subcultural não só pela reorganização do partido em linhas federais, mas também por uma provisão sobre o direito de veto mútuo sobre certas decisões tomadas pelo Comitê Central. Enquanto as decisões do Comitê Central seriam ordinariamente tomadas por voto majoritário, às decisões referentes “à existência, soberania ou a interesses territoriais e nacionais superiores” teriam de ser aprovadas pela metade dos representantes de cada subcultura no Comitê Central, pelo menos, cada grupo votando em separado. Como os eslovacos constituíam apenas cerca de 18% dos membros do partido, a oposição de pouco mais de 9% do partido poderia, em princípio, bloquear uma decisão desta espécie¹. Assim, os tchecos e eslovacos pareciam estar avançando para uma solução “consociativa” do problema de proteger uma minoria subcultural num sistema pretensamente muito menos hegemônico e mais responsivo às pressões populares.

Como acontece nas poliarquias, quanto mais perto um país chega de um sistema de veto mútuo mais ele corre o risco de *imobilismo*. O risco de *imobilismo*

1. Ver o relatório de Michel Tatu em *Le Monde*, Sélection Hebdomadaire, 8-14 ago. 1968, pp. 1, 4.

é o preço que um país com subculturas potencialmente hostis paga por tolerar a expressão política de suas clivagens. Em muitos países, evidentemente, os que optam a favor ou contra a liberalização não estão preparados para pagar o preço. No entanto, a longo prazo, o preço pode ser menor do que parecia inicialmente. Isso porque a experiência de alguns países “consociativos” mostra que um sistema de garantias mútuas pode reduzir gradualmente os medos e as hostilidades dos subgrupos, ajudar a criar um apoio mais amplo e mais profundo para as instituições de participação e de contestação pública, fortalecer o senso de nacionalidade comum e, com o tempo, permitir que as energias políticas absorvidas em conflitos subculturais sejam canalizadas para os outros problemas importantes da sociedade.

Autoridade executiva

Quando os obstáculos à contestação pública e à participação são reduzidos, surgem interesses e reivindicações até então ignorados pelo governo. Para a contestação pública e a participação serem efetivas, a autoridade das instituições políticas responsáveis a esses novos interesses e reivindicações deve ser aumentada. Mas para reduzir a possibilidade do imobilismo e de impasses, o Poder Executivo deve conservar uma parcela considerável de poder para uma ação rápida e decisiva, especialmente em caso de emergências. Assim, o Executivo deve ter uma autoridade que, num sentido realista, vá além da capacidade de as maiorias transitórias no Parlamento reduzirem e, no entanto, não vá além do alcance de influência de coalizões substanciais e persistentes, sejam elas minorias ou maiorias.

Esta prescrição, necessariamente vaga, dirige a atenção do Inovador para o que tem sido, invariavelmente, um dos problemas mais formidáveis dos elaboradores de constituições que estão tentando desenvolver um sistema político competitivo. A formulação acima é uma afirmação extremamente geral do problema e da solução – ou melhor, da direção em que uma solução deve ser pensada. O caso especial mais familiar deste problema em governos representativos é, certamente, a questão clássica das relações entre Executivo e Legislativo. Operando com uma teoria de democracia representativa que enfatizou a legitimidade exclusiva da assembléia eleita como representante suprema do desejo do povo, os elaboradores de constituições do século XIX encontraram dificuldades em criar um Executivo com fontes independentes de autoridade. Neste século, porém, a maior parte das poliarquias rejeitou como inoperante o modelo de governo parlamentar com um Executivo fraco, subordinado; na prática, os governos de poliarquias, e especialmente seus Executivos, têm sido armados com poderes muito grandes para uma ação vigorosa e decisiva. Está perfeitamente claro, hoje em dia, que qualquer

tentativa de emular um governo parlamentar provavelmente levará a um desastre e, com o tempo, a um clamor pela rápida criação de controles hegemônicos.

De um modo geral, portanto, o movimento nas poliarquias tem sido de um Executivo dependente para o que é *de facto*, se não *de jure*, um Executivo independente. O problema para nossos Inovadores é exatamente o oposto. Os líderes políticos que são independentes demais devem ser tornados mais dependentes, em sua autoridade, de instituições políticas responsáveis a uma diversidade de interesses e reivindicações. A lição antiga e recorrente das hegemonias é que independência em excesso é opressiva. A lição das poliarquias é que independência de menos pode levar a governos tão ineficazes a ponto de estimular o apoio a um governo hegemônico.

É duvidoso que o objetivo estratégico possa ser formulado com precisão muito maior do que essas observações muito gerais. Devido às enormes variações de país para país, uma estratégia mais detalhada obviamente teria de ser formulada para se adequar à situação de um determinado país².

Impedindo a fragmentação

Como os custos da tolerância são aumentados pela fragmentação excessiva dos partidos políticos concorrentes, uma estratégia de liberalização requer a busca de um sistema partidário que evite uma grande multiplicação de partidos.

O Inovador deve pesar, com muito cuidado, o provável padrão de clivagens que poderia emergir de diversos tipos e graus de liberalização. Num país altamente homogêneo, ele deveria pesar seriamente as mudanças institucionais e constitucionais específicas que poderiam finalmente produzir um sistema político aproximadamente no modelo do clássico sistema parlamentar bipartidário – uma espécie de versão idealizada do sistema britânico. Mas, com toda probabilidade, o país do Inovador não é suficientemente homogêneo para permitir que o clássico modelo parlamentar bipartidário funcione. As chances são de que este país contenha algumas culturas bastante distintas e potencialmente antagônicas – regionais, lingüísticas, religiosas, raciais, étnicas; isso porque uma alta homogeneidade é, como vimos, um fenômeno raro, ao passo que as clivagens subculturais são

2. Uma tentativa de fazer exatamente isto para a Argentina está presente num artigo, “Del Gobierno Revolucionario al Orden Constitucional”, *Criterio* 61, Buenos Aires, 13 jun. 1958: 371-375. Apesar de não ter visto o artigo quando escrevi inicialmente este capítulo com suas recomendações estratégicas, há suficiente similaridade para me tranquilizar de que as estratégias aqui recomendadas são de fato relevantes para alguns países, pelo menos.

relativamente comuns. E, onde houver clivagens subculturais extensivas, o modelo parlamentar bipartidário clássico simplesmente não pode ser alcançado – veja-se o caso de Canadá, África do Sul, Índia, Bélgica, Holanda, Suíça e Líbano.

As chances são, pois, de que nosso cidadão terá de considerar um modelo muito diferente. É provavelmente lamentável e, na verdade, pode ser desastroso, que tanto o modelo de governo parlamentar como o modelo parlamentar bipartidário clássico tenham sido amplamente considerados como formas ideais de democracia representativa, das quais todos os desvios são sinais de defeito. Pois, assim como o modelo parlamentar tem sido rejeitado por praticamente todas as poliarquias no século XX, o modelo parlamentar bipartidário clássico não pode ser adotado com êxito em países com clivagens subculturais, isto é, na maioria dos países. Entretanto, o prestígio desses modelos é alto, e os sistemas alternativos que têm sido desenvolvidos para lidar com o problema de clivagens subculturais profundas são pouco compreendidos, menosprezados nos escritos sobre governos representativos e degradados como segundos melhores substitutos para a coisa certa. Mas a maioria dos países não pode avançar para a liberalização, e certamente não para o grau de liberalização que existe numa poliarquia, exceto por um desses segundos melhores substitutos que contribuíram, em alguns países, para um extraordinário grau de tolerância pacífica de subculturas diversas e freqüentemente conflitantes.

Devido ao modo com que os sistemas partidários evoluíram na teoria e na prática da democracia representativa, eles são pensados, freqüentemente, como instituições “naturais” que se desenvolvem espontaneamente e espelham fielmente as clivagens “naturais” da sociedade. Segundo esta visão dos partidos, tentativas deliberadas de relacionar e controlar a natureza e o número de partidos numa poliarquia ou estão fadadas ao fracasso, ou devem violar as regras democráticas do jogo. Nenhuma dessas suposições é válida, a meu ver. A primeira tem-se tornado cada vez mais suspeita na medida em que as relações entre diversos acordos eleitorais e sistemas partidários têm sido cuidadosamente exploradas. A natureza exata dessas relações ainda é tema de disputas, mas a análise mais sistemática até agora estabelece, entre outras proposições, que:

1. Todos os sistemas eleitorais tendem a proporcionar aos partidos maiores uma proporção de cadeiras no Legislativo maior do que sua proporção de votos – e, portanto, uma proporção de cadeiras menor do que a dos votos aos partidos menores.
2. O grau de divergência é função da fórmula eleitoral e do tamanho dos distritos.

3. A divergência máxima resulta de eleições em distritos de um só representante, e a proporcionalidade máxima de representação proporcional com um maior número de cadeiras em cada distrito alocado segundo a fórmula do “maior resto”³.

O sistema partidário, então, não é um espelho natural, espontâneo ou inevitável das clivagens sociais. Ele depende, em certa medida, dos acordos eleitorais. E estes podem ser deliberadamente manipulados para maximizar ou minimizar a fragmentação. A manipulação de procedimentos eleitorais certamente tem sido desacreditada porque os governos a usaram, às vezes, para beneficiar seu próprio partido ou coalizão à custa de uma oposição, mas como os procedimentos eleitorais são um dos poucos aspectos de um sistema político sujeitos a uma alteração mais ou menos deliberada, rejeitar esta possibilidade de engenharia social parece-me equivalente à profissão médica recusar o uso de antibióticos porque eles têm sido usados abusivamente⁴.

Afora a manipulação puramente partidária, é difícil ver por que a tentativa deliberada de reduzir a fragmentação potencial através da engenharia eleitoral é inerentemente “antidemocrática”, ou, mesmo que o fosse, indesejável numa hegemonia em liberalização. Durante um século de debate ninguém jamais demonstrou satisfatoriamente que a representação proporcional é mais “democrática” do que eleições majoritárias em distritos de um só representante ou menos. A dificuldade de qualquer demonstração parece residir no fato de que todos os esquemas democráticos para chegarem a uma votação majoritária exigem processos formais e informais de grande complexidade para programar alternativas e agregar preferências, e assim atingir, finalmente, uma decisão sobre o par de alternativas remanescentes aos políticos. As instituições nas quais ocorrem a programação e a aglutinação variam em diferentes poliarquias. Em um dado país qualquer, um sistema bipartidário com partidos altamente unificados exigiria muito mais aglutinação e conciliação de interesses e preferências diferentes dentro de cada partido do que num sistema bipartidário com partidos heterogêneos e coalizões legislativas mutáveis. Um sistema bipartidário com partidos heterogêneos provavelmente exigiria mais coesão dentro de cada partido do que um sistema pluripartidário, no qual ocorreria maior coesão nas coalizões ministeriais e parlamentares. Finalmen-

3. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967, pp. 134-140.

4. Ponto este em que concordo com Giovanni Sartori, “European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism”, em *Political Parties and Political Development*, ed. Joseph LaPalombara e Myron Weiner, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 165-166.

te, se o país tiver três ou quatro partidos significativos, ocorreria mais coesão dentro de cada partido, e, correspondentemente, menos em coalizões ministeriais e parlamentares, do que se o país tivesse cinco ou seis partidos significativos. É difícil perceber como um desses sistemas seria mais “democrático” do que outro, a menos que ele garantisse uma ponderação mais equitativa de preferências individuais na escolha final (incluindo preferências por um resultado satisfatório mas não necessariamente o preferido). E isto não foi demonstrado.

De qualquer modo, o fato de um ou outro sistema partidário e eleitoral ser mais “democrático” é virtualmente irrelevante para o problema da liberalização de um regime hegemônico. Seria absurdo defender uma estratégia de liberalização exigindo acordos eleitorais e um sistema partidário considerado perfeitamente democrático se estes levassem, previsivelmente, a uma forte fragmentação política, à rápida desilusão com o jogo da política partidária e ao renovado apoio a controles hegemônicos mais fortes para eliminar a fragmentação política.

Um regime hegemônico que estiver dando seus primeiros passos no sentido de um sistema pluripartidário poderia achar desejável regular o número de partidos ainda mais diretamente, dificultando – ou, no caso extremo, impedindo – a formação de mais de dois partidos, um partido do governo e um partido da oposição.

Em um dado país qualquer, a questão de saber se o número ótimo de partidos para a expressão e a aglutinação de preferências é dois, três, quatro ou mais, não pode ser respondida sequer aproximadamente sem o exame do sistema de clivagem daquele determinado país. Assim, uma estratégia de liberalização poderia colocar obstáculos à formação partidária e à competição que efetivamente limitariam o número de partidos a dois, três, quatro ou, concebivelmente, ainda mais. O importante, porém, é que numa estratégia racional de liberalização, o número de partidos pode e deve ser regulado. Em princípio, desde que existam pelo menos dois partidos, regular o número de partidos não depende de regular a liberdade de dissensão, crítica e oposição em eleições e na legislatura. Um governo poderia conceder a mais plena liberdade de dissensão, crítica e oposição em eleições e na legislatura e ainda assim restringir o número de partidos concorrentes a dois, cada um deles com oportunidades iguais de afirmar suas opiniões, propor candidatos, obter votos e ganhar eleições.

Governos locais

Como instituições representativas relativamente autônomas abaixo do nível nacional podem proporcionar oportunidades para a oposição obter recursos políticos, ajudar a criar

clivagens cruzadas e facilitar o treinamento na arte de resolver conflitos e manejar governos representativos, uma estratégia de tolerância requer uma busca de meios para desenvolver governos representativos subnacionais.

Num regime hegemônico – particularmente, talvez, numa hegemonia unificada – pode ser prudente dar passos mais largos no sentido da liberalização em níveis inferiores antes de introduzi-los em níveis superiores, e, particularmente, em nível nacional. Permitir, por exemplo, que as oposições expandam sua participação em eleições municipais pode ajudar a socializar tanto a oposição como o governo. Unidades representativas menores permitem o treinamento na solução de problemas concretos, abrangentes, para os quais as soluções ideológicas abstratas são menos relevantes. O confronto com tais problemas pode unir grupos que seriam antagônicos na vida política nacional. Além do mais, estender direitos e privilégios à oposição em níveis subalternos provavelmente é menos ameaçador à liderança nacional governante já que isto pode ser tratado como um teste; se o teste “falhar”, é possível recuar.

O exemplo mais notável de governos representativos subnacionais talvez seja a Iugoslávia, onde não só em governos locais, mas no caso mais famoso do controle de trabalhadores, uma dose de autonomia muito grande tem sido ampliada; e apesar de a oposição política organizada continuar bastante restrita na fábrica e na municipalidade, essas unidades evidentemente fornecem um treinamento amplamente difuso na arte de participar, em instituições representativas, de discussão, debate, conciliação, acordo, análise concreta, responsabilidade. No México, uma eventual mudança de uma hegemonia fortemente pluralista para uma poliarquia pode perfeitamente surgir lentamente e sem muito sofrimento à medida que a oposição conquistar um número crescente de vitórias em nível local e assumir a responsabilidade sempre comedida de governar.

A menos que se esteja preparado para descartar a experiência das poliarquias como irrelevantes para os modos como as hegemonias poderiam ser liberalizadas, não se deveria ficar muito surpreso em perceber, como o leitor atento terá feito até aqui, que os principais elementos na estratégia de liberalização que sugeri – segurança mútua entre grupos conflitantes, um Executivo forte e vigoroso dependente de instituições responsivas a uma diversidade de interesses e reivindicações, um sistema partidário mais integrador do que fragmentário e governos representativos em níveis subnacionais – são todos aspectos familiares às democracias representativas mais duráveis.

APÊNDICES

APÊNDICE A*

114 Países Classificados Segundo a Possibilidade de Participação em Eleições e o Grau de Oportunidade de Oposição Pública.

A tabela A-1 enumera 114 países classificados de acordo com a oportunidade de cidadãos adultos votarem em eleições e classificados segundo as oportunidades disponíveis para a oposição política competir na disputa por apoio popular e cargos públicos.

Essas duas “dimensões” correspondem, aproximadamente, às duas dimensões da poliarquia descritas no capítulo 1. A classificação dos 114 países segundo a possibilidade de participação em eleições foi feita por Richard Norling, em 1969, mas as mudanças ocorridas desde o final de 1968 não foram incluídas. A classificação dos países segundo o grau de oportunidade para a contestação pública foi feita por Mary Frase Williams e Richard Norling. Ela pode ser útil para descrever os procedimentos que eles usaram.

As Variáveis

A inferência que está por trás de um empreendimento desse gênero é que deve haver um contínuo hipotético, subjacente, que se estende da maior à menor oportunidade para as oposições, como se descreve no capítulo 1, e que os países podem ser localizados ao longo deste contínuo. Esta suposição é ilustrada com países puramente hipotéticos na figura A-1.

* Por Robert A. Dahl, Richard Norling e Mary Frase Williams.

POLIARQUIA

Tabela A-1. 114 países classificados segundo oportunidades de participação em eleições nacionais e de se opor ao governo, *circa* 1969

Oportunidades para oposições políticas: tipos de escala	Eleições não realizadas	Porcentagem de cidadãos adultos com direito a voto			Indeterminado, incerto ou transitório ^a	N
		Abaixo de 20%	20-90%	Acima de 90%		
Oportunidade de máxima	1	Suíça	Bélgica Dinamarca Finlândia Holanda Luxemburgo Noruega Suécia		8	
	3 ^b	Chile Estados Unidos	Islândia Israel		4	
	4		Irlanda Itália Reino Unido	Chipre República Dominicana	5	
	5		Austrália Áustria Canadá Filipinas Japão Nova Zelândia República Federal Alemã Uruguai		8	
	6		França Líbano	Turquia	3	
	7		Índia Jamaica Trinidad e Tobago		3	
	8		Costa Rica	Malásia	2	
	9	Equador	Colômbia Venezuela	Guatemala Honduras	5	
	10			Uganda	1	
	11		(Bolívia) ^c (França) ^d			
	12			(Líbia) ^c	1	
	13			Marrocos	1	

APÊNDICE A

cont. da Tabela A-1

14	África do Sul		Ceilão México República Malgaxe	4
15			El Salvador	1
16			Nicarágua	1
17			(República Somali) ^c	1
18			Mauritânia	1
19		Brasil	Ruanda	2
20	Peru	Jordânia	Paraguai Coréia do Sul Irã Laos Paquistão	7
22 ^b	Argentina		Libéria Costa do Marfim	4
23	Indonésia		Argélia Tunísia	3
24			Burundi Camarões Chade Gabão	4
25	Daomé	Sudão	Congo (Braz.) Mali Nigéria Tanzânia	7
26	Gana Grécia Nepal Panamá Rep. Árabe Unida África Serra Leoa Tailândia Taiwan	Vietnã do Sul	Etiópia Guiné Haiti Polónia	15
27	Síria		Espanha Iugoslávia Senegal União Soviética	6
28	Alto-Volta		Hungria Tchecoslováquia	3

cont. da Tabela A-1

	29			Albânia	China	8
				Alemanha Oriental	Coréia do Norte	
				Bulgária		
				Mongólia		
				Romênia		
				Vietnã do Norte		
	30	Cuba				
Oportunidade mínima	31	Arábia Saudita				4
		Iêmen				
		Nigéria				
		Togo				
Totais	21	1	8	61	23	(114)

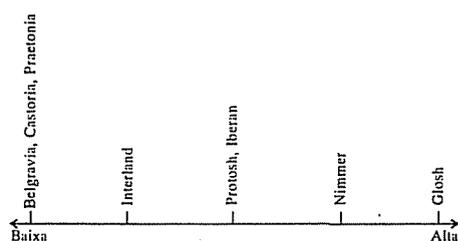
^a Inclui os países onde governos constitucionais foram afastados ou eleições foram anuladas pelo menos uma vez, desde 1960, onde houve suspensão da Constituição, declaração de estado de sítio ou ocorreu violência civil maciça.

^b Não foram encontrados países nos tipos de escala 2 e 21.

^c Os países entre parênteses sofreram um golpe de Estado, resultando em governo militar, desde a classificação acima.

^d Ver o texto para uma discussão do caso da França.

Figura A-1. Contínuo hipotético de "oportunidade de oposição"



O problema inicial, então, é determinar se é razoável supor que um tal contínuo realmente exista e se os dados disponíveis permitirão classificar países ao longo dele. Na prática, uma análise de escalograma do tipo usado para produzir a tabela A-1 exige que as duas tarefas sejam realizadas juntas.

A primeira necessidade é encontrar variáveis que atendam a isto, melhor dizendo, que sirvam como indicadores válidos do contínuo subjacente – neste caso, o “grau de oportunidade para a contestação pública” ou para oposições políticas – e para as quais se disponha de dados adequados. A solução adotada aqui foi empregar, como indicadores das sete condições descritas no capítulo 1, certas variáveis de *A Cross-Polity Survey*, de Arthur S. Banks e Robert B. Textor, que tentaram classificar 115 países, segundo 57 características, no período aproximado de 1960-1962¹.

1. Cambridge, M.I.T. Press, 1963.

A CONDIÇÃO EXIGIDA SEGUINTE

1. Liberdade de formar e participar de organizações
2. Liberdade de expressão
3. Direito de voto
4. Direito de líderes políticos disputarem apoio
5. Fontes alternativas de informação
6. Eleições livres e limpas
7. Instituições para fazer as políticas governamentais dependerem de votos e outras expressões de preferência

É INDICADA PELAS SEGUINTE VARIÁVEIS

- Liberdade de oposição de grupo [#39]²
 Articulação de interesses por grupos associativos [#33]
 Liberdade de imprensa [#13]
 Caráter representativo do regime corrente [#28]³
 Sistema eleitoral vigente [#29]
 Articulação de interesses por partidos políticos [#37]
 Sistema partidário: quantitativo [#41]
 Liberdade de oposição de grupo [#30]
 Sistema eleitoral vigente [#29]
 Liberdade de oposição de grupo
 Liberdade de imprensa
 Caráter representativo do atual regime
 Sistema partidário: quantitativo
 Liberdade de oposição de grupo
 Liberdade de imprensa
 Caráter representativo dos regimes atuais³
 Sistemas eleitorais vigentes
 Sistema partidário: quantitativo
 Condição constitucional do atual regime [#26]
 Agregação de interesses por legislatura [#40]
 Distribuição horizontal do poder [#48]
 Condição atual da legislatura [#50]

Williams descobriu que essas onze características formavam uma escala satisfatória e conseguiu colocar 102 países em 27 tipos de escala. Entretanto, como os dados em *A Cross-Polity Survey* tinham sido reunidos no período 1960-1962 e resultaram em algumas classificações errôneas evidentes já em 1969, naquele ano, Richard Norling, usando o programa Yale Political Data e algumas fontes-padrão⁴, tentou atualizar os dados. Ele desenvolveu também os dados para uma nova variável, a oportunidade de participar em eleições nacionais, que se tornou a base para a classificação quádrupla de países mostrada na tabela A-1. Foi decidido então retirar, como redundante, uma das onze variáveis de *A Cross-Polity Survey* (#28, Caráter representativo do atual regime). Daí que a escala de oportunidades para oposições políticas na tabela A-1 baseia-se em apenas dez das onze variáveis listadas acima. As variáveis são mostradas na tabela A-2, com o número e a porcentagem de países em cada categoria.

Ponderação

Como não houve nenhuma razão teórica ou apriorística para ponderar as variáveis de maneira desigual ou atribuindo maior peso a uma categoria do que a outra, as variáveis foram

2. O número entre colchetes é o número de variáveis em Banks e Textor.

3. Posteriormente abandonado, por razões abaixo descritas.

4. T. E. Smith, *Elections in Developing Countries*, New York, St. Martin's Press, 1960, *Canada Yearbook, Statesman's Yearbook, The New York Times, Christian Science Monitor*, e Carolyn K. Colwell, Divisão de Assuntos Estrangeiros, Serviço de Referência do Legislativo, Biblioteca do Congresso, "The Independent Nations of Africa: Leaders-Elections-Parties-Population-Electorates", 8 ago. 1968.

manuseadas todas da mesma forma. Como o atributo subjacente em que estamos interessados é o das oportunidades disponíveis às oposições, as alternativas dentro de cada uma das dez variáveis foram ordenadas da maior à menor oportunidade. À alternativa que proporciona a maior oportunidade foi dado o valor 1, à seguinte 2 etc.⁵ A contagem total para cada país foi obtida pela soma das contagens para os critérios individuais para aquele país.

Tabela A-2. Variáveis usadas como indicadores de oportunidades para oposições

%	N	Var. # ¹	Descrição da variável e categorias
			13. Grau de liberdade da imprensa
38	40	1.	Completa (nenhuma censura ou controle governamental tanto da imprensa doméstica quanto de correspondentes estrangeiros)
18	19	2.	Intermitente (censura ocasional ou seletiva tanto da imprensa doméstica quanto de correspondentes estrangeiros)
26	27	3.	Internamente ausente (censura estritamente doméstica. Nenhuma restrição à coleta de informações por agências estrangeiras ou censura eletiva à transmissão por essas agências)
18	19	4.	Interna e externamente ausente (censura ou controle estritamente direto ou indireto, doméstico ou estrangeiro)
100%	105		
	2	7.	Indeterminável
	7	9.	Indeterminada
			26. Situação constitucional do regime atual
48	53	1.	Constitucional (governo conduzido com referência a normas constitucionais reconhecidas)
34	37	2.	Autoritário (nenhuma limitação constitucional efetiva, ou recurso absolutamente regular a poderes extraconstitucionais. Exercício arbitrário do poder confinado largamente ao setor político)
18	20	3.	Totalitário (nenhuma limitação constitucional efetiva. Amplo exercício do poder pelo regime tanto na esfera política quanto na social).
100%	110		
	1	7.	Indeterminável
	3	9.	Indeterminada
			29. Sistema eleitoral vigente
44	47	1.	Competitivo (nenhuma proibição partidária, ou proibição apenas de partidos extremistas ou extraconstitucionais)

5. Para cada questão, alguns países foram codificados como indeterminado, indeterminável, ambíguo e irrelevante. Essas respostas foram excluídas da análise e todo país que apresentasse uma tal resposta em mais de cinco das variáveis foi excluído também da análise.

cont. da Tabela A-2.

4	4	2.	Parcialmente competitivo (um partido com 85% ou mais dos assentos parlamentares)
33	35	3.	Não-competitivo (votação com lista única, ou nenhuma oposição eleita)
19	20	4.	Nenhuma eleição (eleições não realizadas regularmente ou suspensas pelo regime no poder)
100%	106		
	2	7.	Indeterminável
	6	8.	Ambígua
			30. Grau de liberdade de oposição de grupo
40	41	1.	Grupos autônomos livres para entrar na política e capazes de exercer oposição ao governo (exceto para grupos extremistas, onde forem proibidos)
19	19	2.	Grupos autônomos livres para se organizar na política mas limitados em sua capacidade de exercer oposição ao governo (inclui a absorção da liderança de oposição real ou potencial no governo)
31	32	3.	Grupos autônomos tolerados informalmente e fora da política
10	10	4.	Nenhum grupo genuinamente autônomo tolerado
100%	102		
	10	7.	Indeterminável
	2	8.	Ambígua
			33. Articulação de interesses por grupos associativos
17	19	1.	Significativa
12	13	2.	Moderada
26	29	3.	Limitada
45	49	4.	Desprezível
100%	110		
	1	7.	Indeterminável
	3	8.	Ambígua
			37. Articulação de interesses por partidos políticos
17	17	1.	Significativa
22	22	2.	Moderada
13	13	3.	Limitada
48	47	4.	Desprezível
100%	99		
	10	7.	Indeterminável
	5	8.	Ambígua
			40. Aglutinação de interesses pelo Legislativo
12	12	1.	Significativa
16	16	2.	Moderada

cont. da Tabela A-2.

13	13	3. Limitada
59	59	4. Desprezível
100%	100	
	8	7. Indeterminável
	6	8. Ambígua
41. Sistema partidário – quantitativo		
25	25	1. Pluripartidário (governo de coalizão ou de partido minoritário normalmente obrigatório se o sistema é parlamentarista)
12	12	2. Bipartidário ou efetivamente bipartidário (expectativa razoável de rotatividade partidária)
6	6	3. Um partido e meio (oposição significativa, mas incapaz de conquistar a maioria)
14	14	4. Um partido dominante (oposição, mas numericamente ineficaz em nível nacional. Inclui a participação minoritária no governo enquanto conserva a identidade partidária para fins eleitorais)
34	35	5. Partido único (todos os outros inexistem, foram proibidos, não participam ou são adjuntos do partido dominante na atividade eleitoral. Inclui “frentes nacionais” e sistemas eleitorais unipartidários)
10	10	6. Nenhum partido ou todos os partidos ilegais ou ineficazes
100%	102	
	8	7. Indeterminável
	4	8. Ambígua
48. Distribuição horizontal do poder		
29	32	1. Significativa (alocação efetiva de poder a órgãos legislativos, executivos e judiciários funcionalmente autônomos)
20	23	2. Limitada (um braço do governo sem genuína autonomia funcional, ou dois braços do governo com limitada autonomia funcional)
51	57	3. Desprezível (predominância completa do governo por um braço ou por uma agência extragovernamental)
100%	112	
	1	7. Indeterminável
	1	9. Indeterminada
50. Condição atual do Legislativo		
26	28	1. Plenamente efetivo (realiza a função legislativa normal como braço razoavelmente “co-igual” do governo nacional)
15	16	2. Parcialmente efetivo (tendência para a dominação pelo Executivo ou então parcialmente limitado no exercício efetivo da função legislativa)
22	24	3. Largamente ineficaz (dominação virtualmente total pelo Executivo ou por uma organização de partido único ou partido dominante)

cont. da Tabela A-2.

36	39	4. Totalmente ineficaz (restrita à função legislativa consultiva ou “rubber stamp”, ou sem Legislativo)
100%	107	
	7	7. Indeterminável

Fonte: Arthur S. Banks e Robert B. Textor, *A Cross-Polity Survey*, Cambridge, M.I.T. Press, 1963, atualizado até 1968 e recodificado.

^a Esses números são os que foram atribuídos a variáveis por Banks e Textor.

Determinação dos Tipos de Escala

Para cada variável, foi obtida uma distribuição de freqüência (tabela A-2). Pode-se observar que o número de países que poderiam ser classificados mudou um pouco de uma variável para outra; conseqüentemente, as porcentagens são baseadas em números diferentes.

Um pressuposto crucial é que cada uma das dez variáveis cobre todo o contínuo subjacente e que este contínuo pode ser dividido em vários segmentos que correspondem às categorias. Com base nas informações disponíveis é impossível determinar como as várias categorias dividem o hipotético contínuo em segmentos. Entretanto, podemos obter outras informações que servirão para o mesmo propósito. Para isto, supomos que cada país está localizado em algum ponto do contínuo subjacente; que cada critério divide o contínuo em segmentos e os países em subgrupos; e que as distribuições de freqüências refletem o modo como as questões subdividem os países.

N variáveis com um total de m categorias recortarão normalmente o contínuo subjacente em $(m - n + 1)$ segmentos. Com 10 variáveis subdivididas num total de 40 categorias, existe, presumivelmente, $(40 - 10 + 1) = 31$ padrões de escala. Os 31 tipos de escala perfeitos foram finalmente reduzidos a 29 porque não foram encontrados países para se encaixar nos tipos de escala 2 e 21.

Classificação de Tipos Fora de Escala

Uma vez estabelecidos os tipos de escala perfeitos, o passo seguinte é atribuir cada sujeito a um tipo de escala antes de podermos verificar com que precisão os dados se conformam à escala hipotética. Isto exige procedimentos para atribuir países com padrões que representam tipos fora de escala. Há dois procedimentos alternativos. Um deles é atribuir cada país ao tipo de escala perfeito que tem a mesma contagem total. O outro é atribuir cada tipo fora de escala ao tipo com que mais de perto se parece, isto é, ao padrão de escala que minimize o número de erros⁶. Infelizmente, o segundo procedimento fornece resultados ambíguos, já que pode haver

6. Diz-se que ocorre um erro quando um país é colocado numa categoria de uma das variáveis na qual não seria previsível sua inclusão simplesmente com base na classificação ou no tipo de escala do sujeito.

mais de um tipo de escala perfeito que resulte no mesmo (e mínimo) número de erros. Se isto acontecer, terão de ser usados critérios auxiliares para atribuir o sujeito a um dos tipos.

A atribuição com base nas contagens totais é mais fácil e fornece resultados não-ambíguos, mas é um procedimento insatisfatório para nossos dados pois para muitos países não há informações sobre pelo menos uma questão. Isto significa que a contagem total bruta não pode ser usada para atribuir sujeitos a padrões de escala. Em vez disso, a contagem total deve ser padronizada de alguma forma para levar em consideração o número de critérios que entram na formação da pontuação. Esta solução – uma pontuação total padronizada –, porém, mostrou-se insatisfatória por duas razões: (1) a pontuação padronizada dependia fortemente da identidade da(s) questão(ões) faltante(s) e (2) ela resultou em um número de erros de classificação muito maior do que o método do erro mínimo. Por esses motivos, os tipos sem escala foram atribuídos segundo o critério do erro mínimo.

Precisão do Encaixe

O coeficiente de reprodutibilidade (Rep) é o critério normalmente usado para se determinar se os dados se aproximam suficientemente de uma escala perfeita para tratá-los como se fosse uma escala perfeita.

$$\text{Rep} = \frac{\text{número total de respostas} - \text{número de erros}}{\text{número total de respostas}}$$

Assim, o Rep é a porcentagem de respostas que coincide com o padrão de escala ao qual o sujeito foi atribuído.

O número total de erros pelo método do erro mínimo foi 180. O valor de Rep é, portanto, 0,829, em comparação com um valor esperado de 0,443. Apesar de este valor ser um tanto menor do que gostaríamos, ele sugere que as dez variáveis formam uma escala moderadamente satisfatória⁷.

Uma Advertência de R.A.D.

Ao considerar as classificações, deve-se recordar que muitas das variáveis sobre as quais as classificações se baseiam exigem, necessariamente, decisões fundadas mais em “julgamentos” do que em dados “seguros”. Isto vale tanto para os dados originais de Banks e Textor, como para as revisões e reclassificações feitas por Richard Norling. Julgamentos desse tipo podem ser desviados por muitas coisas, inclusive pelo simples fato de que se sabe muito mais sobre alguns países do que sobre outros. Há muitas maneiras de se lidar com os dados faltantes, mas nenhuma solução é totalmente satisfatória.

7. Quando Williams usou todas as onze características em 102 países, o coeficiente de reprodutibilidade foi de 0,881.

Seja por razões desse tipo ou pelas inadequações em minha escolha das variáveis, os escalogramas resultaram em algumas anomalias. A mais evidente foi a localização da França, e uma breve discussão do caso da França pode servir como um exemplo útil e uma advertência sobre o uso das tabelas. Tanto no escalograma de Williams baseado em Banks e Textor como na revisão de Norling, a França apareceu no mesmo padrão de escala que a Bolívia. Não é preciso ter uma simpatia pela França para concluir que este país ficou muito mal posicionado. Isso porque, mesmo antes do golpe de 1969, a Bolívia dificilmente poderia ser chamada de uma poliarquia, ao passo que as oposições na França gozavam de um nível muito alto de oportunidades de contestar o governo. Analisando os detalhes, verifica-se que a França não conseguiu obter marcas altas de Banks e Textor numa grande proporção dos indicadores: #13, Liberdade de imprensa (intermitente); #37, Articulação de interesses por partidos políticos (moderada); #41, Sistema partidário: quantitativo (um partido dominante); #48, Distribuição horizontal do poder (limitada); e #50, Situação atual do Legislativo (parcialmente eficaz). Parece-me claro que os padrões foram aplicados com uma severidade consideravelmente maior para a França do que para a Bolívia e muitos outros países.

Pode ser útil considerarmos várias dessas classificações com uma visão retroativa a 1970. Em 1962, Banks e Textor classificaram a França como um país onde a liberdade de imprensa (#13) era intermitente, juntamente com a de países como Bolívia, Brasil, Birmânia, Congo, Laos, África do Sul, Síria e Turquia. A categoria mais alta, onde a liberdade de imprensa é “significativa”, incluía cerca de 43 países, entre os quais República Dominicana, Panamá e alguns países africanos hoje governados por um único partido. Pode-se perguntar se a liberdade de imprensa na França não é consideravelmente mais “significativa” e muito menos “intermitente” do que em países como esses.

Semelhantemente, a França foi classificada como “limitada” em “aglutinação de interesses pelo Legislativo” (#40), juntamente com países como Bolívia, Brasil, Guatemala, Honduras, Líbia, Nicarágua etc. Finalmente, com uma justificativa considerável para 1962, o sistema partidário francês foi classificado como “um partido dominante” juntamente com Bolívia, México, Paraguai, Vietnã e outros. Apesar de as tendências no sentido da dominância de um só partido parecerem fortes em 1962, em 1969 estava ficando claro que a França já não se encaixava bem na definição de “um partido dominante” dada por Banks e Textor: “oposição, mas numericamente ineficaz em nível nacional”. Apesar de a França não se encaixar precisamente nas categorias restantes, seu sistema partidário poderia ser classificado com maior justeza como “um partido e meio”, definida como “oposição significativa, mas incapaz de conquistar maioria”.

Considere-se os efeitos dessas mudanças na classificação. Se a França fosse classificada agora com base em sua nova pontuação total, ela ficaria junto de Índia, Jamaica e Trinidad e Tobago. Classificada pelo método do erro mínimo usado na tabela A-1, ela cai no tipo 6, junto com Líbano e Turquia.

Ainda que Williams e Norling não estivessem propriamente desejosos de substituir seu julgamento sobre a França pela avaliação dos especialistas usada em *A Cross-Polity Survey*, sou menos relutante a esse respeito. É bem verdade que uma vez iniciado o processo de revisão dos pressupostos da classificação – exceto se com base em mudanças reais no sistema político ou no aparecimento de novos dados – seria difícil saber onde parar. E “ajustar” todos os casos que

parecem fora de lugar solaparia a confiança na validade do processo todo. No entanto, como a França me parece particularmente pior classificada do que qualquer outro país na tabela A-1, ela aparece no tipo 6 e também, entre colchetes, no tipo 11. Sua dupla localização talvez sirva como advertência visual contra se tomar a classificação da tabela A-1 como se ela tivesse sido gravada em pedra pela mão de Deus. Certamente há outros erros. No entanto, a classificação, creio eu, é útil. Pode não estar longe o momento em que critérios do tipo usado aqui, ou critérios melhores e mais apropriados, produzam classificações melhores que possam fazer parte normalmente do estoque atual de informações tão facilmente acessíveis pelos cientistas sociais como os dados de, digamos, o PNB, que também devem ser tomados *cum grano salis*. Se e quando os perfis de países discutidos no capítulo 10 estiverem também disponíveis, estaremos em melhor situação para testar generalizações sobre as condições para a poliarquia.

APÊNDICE B

Poliarquias Contemporâneas, circa 1969

Usando a tabela A-1, é possível construir uma lista de poliarquias por volta de 1969. Como termo de classificação, adotei o tipo de escala 8. Todos os países na coluna 4 nos tipos de escala 1-8 estão incluídos, um total de 25 países. Os três casos especiais são:

1. No Chile, um requisito de alfabetização excluiu uma porcentagem substancial da população até os anos 60. O aumento da alfabetização e, talvez, algum relaxamento na aplicação do requisito, provocaram uma diminuição tão rápida da minoria sem direito a voto que o Chile poderá ter entrado nas fileiras das poliarquias plenamente inclusivas em 1970.
2. A Suíça não possui o sufrágio universal feminino em eleições nacionais.
3. Nos Estados Unidos, os negros foram sistematicamente privados do direito de voto em boa parte do Sul até a aprovação da Lei de Direitos Civis de 1964. (Sobre porcentagens de brancos e negros registrados para votar nos Estados do Sul em 1968, ver a nota de rodapé 3, Cap. 2.) Apesar de a porcentagem total da população excluída nunca ter sido maior do que 10% (menos de 7% por volta de 1950), o fato de que ela era uma minoria especial e fortemente empobrecida aumentou grandemente a natureza discriminatória da exclusão. Os requisitos sobre moradia reduziram ainda mais o eleitorado.

A lista de poliarquias contemporâneas da tabela A-3 é quase idêntica à lista de 31 "sistemas democráticos contemporâneos" fornecida por Rustow (tabela A-4). A tabela de

POLIARQUIA

Rustow inclui todos os países que possuíam regimes baseados em três ou mais eleições competitivas, populares, consecutivas no início de 1967. As quatro discrepâncias estão grifadas. Elas incluem a Grécia, onde, como observa Rustow, o governo constitucional foi derrubado por uma ditadura militar em abril de 1967; México e Ceilão, que, devido a restrições nas oportunidades para as oposições nos anos 60, caem no tipo de escala 14 da tabela A-1; e Colômbia, que classifiquei como quase-poliarquia. Além disso, minha lista (tabela A-3) inclui dois países omitidos pela lista de Rustow (Jamaica e Trinidad e Tobago) porque eles ainda não haviam realizado três eleições populares desde sua independência, em 1962. As duas listas omitem vários microestados que inquestionavelmente se qualificariam como poliarquias.

A lista de quase-poliarquias inclui quatro países em tipos de escala 1-8 que estão listados na coluna 5 porque, durante os anos 60, os processos de poliarquia foram, em algum ponto, maciçamente interrompidos por violência civil, repressão ou intervenção militar. A lista inclui também Colômbia e Venezuela, onde, apesar de violências esporádicas, as instituições da poliarquia emergiram plenamente durante os anos 60. Durante todo esse período, a Colômbia esteve funcionando sob uma emenda constitucional (prevista para expirar em 1975) que impunha limitações à competição partidária em eleições. Em todas as quase-poliarquias, as instituições emergentes da poliarquia ainda eram tão frágeis que era incerto quanto tempo poderiam agüentar as tensões dos conflitos internos.

Tabela A-3. Poliarquias e quase-poliarquias, *circa* 1969

Poliarquias plenamente inclusivas

1. Austrália
2. Áustria
3. Bélgica
4. Canadá
5. Costa Rica
6. Dinamarca
7. Filipinas
8. Finlândia
9. França
10. Holanda
11. Índia
12. Irlanda
13. Islândia
14. Israel
15. Itália
16. Jamaica
17. Japão
18. Líbano
19. Luxemburgo
20. Noruega
21. Nova Zelândia

APÊNDICE B

22. Reino Unido
23. República Federal da Alemanha
24. Suécia
25. Trinidad e Tobago
26. Uruguai

Casos especiais: Restrições eleitorais

27. Chile
28. Estados Unidos
29. Suíça

Quase-poliarquias

1. Chipre
2. Colômbia
3. Malásia
4. República Dominicana
5. Turquia
6. Venezuela

Tabela A-4. Sistemas democráticos contemporâneos

País	Eleições populares contínuas desde
1. Estados Unidos	1788
2. Noruega	1814
3. Bélgica	1831
4. Reino Unido	1832
5. Holanda	1848
6. Suíça	1848
7. Nova Zelândia	1852
8. Dinamarca	1855
9. Suécia	1866
10. Canadá	1867
11. Islândia	1874
12. Luxemburgo	1868
13. Austrália	1900
14. Finlândia	1906
15. México	1920
16. Irlanda	1921
17. Líbano	1926
18. Ceilão	1931
19. Chile	1932
20. Uruguai	1942

POLIARQUIA

cont. da Tabela A-4.

21. Áustria	1945
22. França	1946
23. Grécia	1946
24. Itália	1946
25. Japão	1946
26. Filipinas	1946
27. Israel	1949
28. Alemanha Ocidental	1949
29. Costa Rica	1949
30. Índia	1952
31. Colômbia	1958

Nota: Esta lista é de Dankwart A. Rustow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization* (Washington, DC, Brookings, 1967, Tab. 5, pp. 290-291). Incluí apenas uma das quatorze colunas nesta tabela. As outras colunas incluem dados sobre participação, mudanças partidárias e continuidade constitucional. Os países grifados são omitidos da lista de poliarquias na Tab. A-3 do apêndice A.

ÍNDICE REMISSIVO

Abel, Theodore, citado, 145, 173, 174
 Abrandamento, processo de, 108, 109
 Ação política: valor da, como estímulo, 200; estratégias para a, 201-09
 África: regimes de partido único na, como desejável, 49; clivagem e sistema bipartidário, 205-06
 Agrária, sociedade: propensão para a hegemonia, 67, 68; e igualdade, 92-93; efeito da industrialização sobre, 93-96, 100-01
 Ajuda externa: como facilitadora da poliarquia, 196-200 *passim*; moralidade e interesse próprio da, 198-200; utilidade da, como estratégia, 198-199
 Alemanha Oriental: nível socioeconômico na, 81, 88; perfil hegemônico da, 192
 Alemanha: regime hegemônico substituído na, 44,47; coerção na, 47-48; percurso histórico até Weimar na, 53; regressão à hegemonia na, 59; colapso de Weimar na, 111; sistema partidário na, 125; crenças sob o nazismo na, 131; crenças da juventude na, 133; competição com o "caminho intermediário" na, 145; confiança desgastada na, 145, 147-148, 174; efeito da ideologia pessoal na, 174; poliarquia imposta na, 179; poliarquia restabelecida na, 186, 197

Alfabetização, como condição para a poliarquia, 85-86-87
 Almond, Gabriel A., citado, 143
 Amhara. *Ver* Etiópia
 Argélia, como fracasso francês, 125
 Argentina: militares politizados na, 65; nível sócio-econômico na, 81; força de trabalho da, na agricultura, 93; fracasso do sistema partidário na, 125; legitimidade da ditadura na, 132; desenvolvimento do sufrágio na, 134-35; fracasso da poliarquia na, 135-40 *passim*; exclusão política de imigrantes na, 138; perfil misto da, 192, 197. *Ver também* Perón, Peronismo
 Aristóteles: citado, 91; sobre a importância do treinamento desde a infância, 160
 Atenas (democracia ateniense): sociedade agrária, 83; desigualdades em, 91; como poliarquia dupla, 101; importância do treinamento desde a infância em, 159-60; crenças fragilizadas em, 173; sistema da cidade-Estado em, 179
 Ativistas políticos (ver Cap. 8): crenças de, e mudança de regime, 128-31; Grande Homem e, 129; preferência de, para hegemonia, 187. *Ver também* Crenças políticas

- Austrália: nível socioeconômico da, 81; como poliarquia pré-industrial, 83; alfabetização e nível socioeconômico na, 86
- Áustria: queda de regime na, 111; *Proporz* na, 121; poliarquia imposta na, 179; poliarquia restabelecida na, 186, 197
- Autoridade, crenças e atitudes, 140-42 *passim*
- Banfield, E. C., citado, 157-
- Banks, Arthur S., citado, 114-15
- Barber, James D., citado, 169-
- Bélgica: polarização na, 113, 115, 116, 203, 206; poliarquia continuada na, 116; dominação estrangeira não-fatal para a, 180, 185, sistemas de clivagem e partidário na, 206
- Brasil, expectativas pessoais no, 107, 108
- Câmara, Comitê de Atividades Antiamericanas da, e dissidência, 60
- Canadá: sociedade de agricultores livres, 67; nível socioeconômico no, 81; poliarquia pré-industrial no, 83; alfabetização e nível socioeconômico no, 86; polarização exacerbada no, 107, 115, 203; poliarquia continuada no, 116, 122; clivagem e sistema partidário no, 206
- Cantril, Hadley, citado, 103, 106, 108
- Castelfuoco. *Ver* Itália
- Castro, Fidel: segue modelo autoritário, 145; prestígio de, 165; *Ver também* Cuba
- Ceilão: nível socioeconômico no, 81; pluralismo no, 115
- Chile: militares não-politizados no, 65; proteção geográfica do, 70; nível socioeconômico no, 81; influência estrangeira no, 178-79; ajuda ao, para a sobrevivência, 198
- Coerção: em diferentes regimes, 46; violenta (militar), não-violenta (socioeconômica), 63-65; tecnologia e, 68; Peronismo e, 132-33; dominação estrangeira e, 187. *Ver também* Repressão
- Compromisso, como virtuoso e como nocivo, 155
- Confiança: crenças sobre, 147-49; riscos envolvidos na, 151*n*. *Ver também* Cooperação
- Contestação: necessidade de, para a poliarquia, 40-42; fatores que ampliam, 44-46. *Ver também* Sufrágio
- Controle estrangeiro (*ver* Cap. 9): meios de efetivar, 178-79; impõe regimes, 179, 179-80, 186; aspectos militares do, 180; como não-fatal à poliarquia, 180; efeito bumerangue do, 184; como neocolonialismo, 197
- Cooperação: como elemento necessário da crença, 148-54 *passim*; e competição, 150, 154. *Ver também* Confiança
- Costa Rica, como poliarquia durável, 135
- Crenças políticas (*ver* Cap. 8): educação relacionada a, 129; influência limitada das, 132-33; gênese das, 130; na legitimação de uma poliarquia, 131; nas crianças, 133; e outros tipos de crenças, 133; autoridade e, 140, 141; eficácia e, 142; confiança mútua e, 147; cooperação e confiança e, 148-49; compromisso e, 155; interesse próprio e, 156-57; estrutura de personalidade e, 158; cultura política e, 159; aquisição na infância de, 160-61, 167; perda de, 160; qualidade axiomática das, 166; exposição e, 161-62; prestígio e, 163; consistência em, 165; experiência cultural e, 167; realidade e, 167-68; experiências pessoais e, 169; substituição de, 172; indivíduos e, 173; ideologia e, 174; acidentes, incertezas e, 174
- Croce, Benedetto: como crítico, 38, 41; sobre o fascismo, 40
- Cuba: nível socioeconômico em, 81; expectativas pessoais em, 107; controle americano em, bumerangues, 184; perfil misto de, 197. *Ver também* Castro, Fidel
- Democracia: definição, garantias, 25-31 *passim*; contestação na, 29; nacionalismo e, 59. *Ver também* Poliarquia
- Desenvolvimento socioeconômico (*ver* Caps. 4, 5): PNB como indicador de, 63, 78-81; desenvolvimento político e, 77, 92-93; autônomo vs. induzido, 84; alfabetização e, 85; comunicação e, 86; ordem pluralista e, 86-87; PNB alto e tensões no, 89; pluralismo subcultural e, 116
- Desigualdades (*ver* Cap. 6): e hegemonia, 91-93, 101; tolerância a, na poliarquia, 98-99; resposta do governo a, 99-100; resposta de grupos excluídos à, 103-104; como objetivas e subjetivas, 105-107; "atenuação" e, 108-109
- Dilema do Prisioneiro, como indicador de risco da confiança, 151*n*

- Dinamarca: como anomalia, 54-55*n*; controle externo não-fatal à, 184-86; perfil misto da, 192
- Eckstein, Harry, citado, 140, 141
- Eficácia, crenças sobre, 142-46 *passim*
- Egito: nível socioeconômico no, 81; expectativas pessoais no, 107
- Erikson, Erik H., citado, 169
- Escandinávia, possível perda de autonomia na, 180
- Espanha: regressão à hegemonia na, 59; conquista do Novo Mundo, 68; guerra civil na, 111; eleições limpas na, 137; desprezo pelo acordo na, 155-56; perfil misto da, 197. *Ver também* Franco, Francisco
- Estados Unidos: poliarquia dupla do Sul, 47-48, 101-103; ideologias mescladas nos, 59; dissidentes nos, 60; como sociedade de agricultores livres, 67; nível socioeconômico nos, 81; como poliarquia pré-industrial, 83; estudo sobre desigualdade da renda nos, 95-96; resposta do governo a desigualdades nos, 99; expectativas pessoais nos, 107; clivagem e guerra nos, 111; crença no Grande Homem nos, 129; crenças da juventude nos, 133; crença na autoridade nos, 141-42; orgulho rebaixado nos, 143-44; New Deal como modelo nos, 145; sobrevivência da poliarquia nos, 146; Grande Depressão e prestígio dos, 164; substituição de crença nos, 172; influência externa sobre as opções nos, 178; efeito bumerangue das tentativas de dominação, 184; e fracasso na Baía dos Porcos, 198; e fracasso da ajuda externa, 199. *Ver também* Vietnã
- Etiópia: autoridade unilateral na, fixa, 141-42; desconfiança na, 147-48
- Filipinas: nível socioeconômico nas, 81; pluralismo nas, 115; pano de fundo colonial das, 197
- Finer, S. E., citado, 49-50
- Finlândia: ideologias mescladas na, 59; alfabetização e nível socioeconômico na, 86; poliarquia anômala na, 180
- Forças armadas, papel das, politizadas, 64-65
- França: 1789-1792 caminho rumo à poliarquia na, 53; regressão à hegemonia na, 59; derrocada em função da Argélia, 125; ceticismo na, 144-45; controle estrangeiro não-fatal à, 185-86
- Franco, Francisco, tentativa de oposição a, 42. *Ver também* Espanha
- Franklin, Benjamin, como símbolo de prestígio, 163
- Fronzizi, Arturo, deposição de, 138
- Gandhi, Mohandas K.: como símbolo de prestígio, 163; influência da greve de Ahmedabad sobre, 169
- Goldsmith, Raymond, citado, 81
- Governo representativo: invenção de modelo para, 161-62; projeto de Westminster para, 166*n*
- Grã-Bretanha: desenvolvimento lento na, 61; Marinha não-politizada da, 64; nível socioeconômico na, 81; polarização potencial na, 113; crenças de 1830 na legitimidade na, 132; eleições limpas na, 137; crença na autoridade na, 141; como modelo de eficácia, 145; sobrevivência da poliarquia na, 146; confiança mútua na, 147; atitude da juventude para com a monarquia na, 160-61; influência na Índia da, 162
- Grécia: fracasso do sistema partidário na, 125; ajuda americana à, 186
- Greenstein, Fred I., citado, 158, 161.
- Guatemala, controle americano na, bumerangues, 184
- Harrington, James, sobre poder e propriedade, 68
- Haug, Marie R., citada, 114, 115, 117
- Hegemonia: definida, 30-31; fatores necessários para uma mudança da, 33; desejabilidade de mudança da, irrelevante, 39, 49-50; consequências da, importantes, 208; modelos testados de, 49; sociedade agrária e, 57; propriedade privada e, 67-69; nível socioeconômico e tensões da, 71-72; recursos políticos e, 88-89; desintegração da, no Sul dos Estados Unidos, 92; crença na, 102; *passim*; padrões de autoridade da, 128-31 *passim*; confiança mútua desgastada na, 140-42; imposta por acidente histórico, 147, 151; imposta por controle estrangeiro, 177, 179; favorecida por ativistas, 174-75; condições favoráveis à, 187; estratégias de liberalização, 208-09. *Ver também* Desigualdades;

- Poliarquia; Prestígio; Repressão; Revolução; Pluralismo subcultural
- Hitler, Adolf, política de extermínio de, 47-48. *Ver também* Alemanha
- Holanda: poliarquia pluralista continuada na, 116, 121, 123, 203; política de acomodação na, 154-55; dominação estrangeira não-fatal à, 183, 184-85; clivagem e sistema partidário na, 205-206
- Índia: ideologias mescladas na, 59; nível socioeconômico na, 81; "abrandamento" na, 108; conflito de língua na, 115; pluralismo na, 121, 122, 203, 206; sistema partidário na, 125, 222; ceticismo na, 144; cooperação e crença na, 149-50, 153; influência britânica na, 162, 174; prontidão na, para a poliarquia, 186; perfil excepcional da, 192; pano de fundo colonial da, 197; ajuda para a sobrevivência à, 198
- Indonésia: coerção na, 47; nível socioeconômico na, 81
- Industrialização, desigualdades e, 93-97
- Irlanda, ideologias mescladas na, 59
- Islândia, alfabetização e nível socioeconômico na, 86
- Israel: ideologias mescladas em, 59; fortes expectativas pessoais em *kibutzim* em, 157; influências familiares enfraquecidas em *kibutzim* em, 157; ajuda para a sobrevivência a, 198
- Itália: Mosca e Croce sobre o regime pré-fascista na, 39-40; Salvemini sobre, 40n; regime hegemônico substituído na, 44, 54; crenças na, e fascismo, 131; crenças da juventude na, 133; ceticismo na, 144-45; competição com a "terceira via" na, 145; confiança desgastada na, 147-50 *passim*; protecionismo familiar amoral na, 156-57; missionários comunistas em Castelfuoco, 170-71, 172; poliarquia imposta à, 179; poliarquia restabelecida na, 186, 197
- Iugoslávia: oportunidades para unidades subnacionais na, 34, 209; perfil misto da, 199
- Jamaica: poliarquia instável na, 186; pano de fundo colonial da, 199
- Japão: regime hegemônico substituído no, 44, 55, 186; sistema partidário no, 125
- Jayaprakash Narayan. *Ver* Narayan, Jayaprakash
- Jebb, John, e Constituição de Westminster, 166n
- Jefferson, Thomas: citado, 133; e governo representativo, 161
- Keniston, Kenneth, citado, 165, 168, 169
- Kibutz*. *Ver* Israel
- King, Martin Luther, Jr., como símbolo de prestígio, 163
- Kothari, Rajni, citado, 121
- LaPalombara, Joseph, citado, 147, 149, 152
- Lenin, Vladimir Ilyich: como influência de Grande Homem, 129; combina competição e cooperação, 152-54; primeira experiência decisiva de, 168; sucesso de, acidental 174-75
- Levine, Donald N., citado, 141-42, 147, 148, 149
- Líbano: clivagem e sistema partidário no, 115, 206; como poliarquia instável, 186
- Lijphart, Arend, citado, 141
- Lincoln, Abraham, citado, 133
- Linz, Juan, sobre a inauguração de uma poliarquia, 57n
- Lipset, Seymour M., citado, 53, 172
- Locke, John, citado, 133
- Lorwin, Val R., citado, 120-21, 181-83
- Madison, James, e o governo representativo, 161
- Malásia, pluralismo na, 115
- Maquiavel, Nicolau, citado, 145
- Marxismo: irrelevância do, para a ascensão e queda de regimes, 112; como cognitivo, não-moral, 128-29
- México: conquista do, 68; PRI segue modelo autoritário no, 145; prestígio do PRI no, 165; mudanças locais no, 209
- Mill, James, e o governo representativo, 161
- Mill, John Stuart: sobre Estados multinacionais, 113; influência de, nas crenças, 129; sobre cooperação-competição, 151
- Montesquieu, Baron de la Brède et de, citado, 145
- Mosca, Gaetano, sobre a Itália pré-fascista, 39, 40
- Nacionalismo, e democracia, 59

- Narayan, Jayaprakash, como defensor da democracia apartidária, 153
- Neocolonialismo: não condutor à poliarquia, 197
- New Haven, Conn., desigualdades dispersas em, 97n
- Nigéria, expectativas pessoais na, 107
- Noruega: como sociedade de agricultores livres, 67; nível socioeconômico na, 81; poliarquia pré-industrial na, 83; alfabetização e nível socioeconômico na, 86; padrões de autoridade na, 140; dominação estrangeira não-fatal à, 185
- Nova Zelândia: como sociedade de agricultores livres, 67; nível socioeconômico na, 81; poliarquia pré-industrial na, 83; alfabetização e nível socioeconômico na, 86
- Onganía, General, governante por decreto, 138
- Palmer, Robert R., citado, 162, 163
- Panamá, expectativas pessoais no, 107
- Paraguai, nível socioeconômico no, 81
- Paulson, Belden, citado, 171
- Perón, Peronismo: suprimido, 132, 138-39; inclusão de camadas trabalhadoras no, 132; segue modelo autoritário, 145. *Ver também* Argentina
- Peru: conquista do, 68; segue modelo autoritário, 145; prestígio da junta no, 165
- Pluralismo subcultural (ver Cap. 7): administração do, 111; marxismo e, 112; terminologia do, 112n; e Estados multinacionais, dados de Haug sobre, 115-17; relacionado ao PNB, 120; e participação no governo, 120-21; aspectos religiosos do, 122-23; sistemas políticos e, 122-24; eficácia do governo e, 125; sistema partidário e, 204-06; garantias mútuas e, 202-03
- Pluralismo. *Ver* Pluralismo subcultural
- Poliarquia, dupla: no Sul dos Estados Unidos, 48, 101-02; em Atenas, 101
- Poliarquia: terminologia esclarecida, 28n, 31-32n; definida, 30-31; desejabilidade da, irrelevante, 39, 49-50, 129; caminhos históricos para a, 49-53; meios de inauguração, 56-58, 62; PNB e, 81-82; perfis favoráveis à, 190; avaliação de dados sobre, 193-94. *Ver também* Hegemonia
- Polônia, perspectiva para a poliarquia na, fraca, 186
- Porto Rico, pano de fundo colonial de, 197
- Portugal, nível socioeconômico em, 81
- Prestígio, utilidade do, 162-65
- Religião, em conflito subcultural, 112n, 119, 120-21
- Repressão, custo da, e segurança, 36-37, 59. *Ver também* Coerção
- República Dominicana: expectativas pessoais na, 107; controle americano na, bumerangues, 184
- Revolução americana, impacto da, na Europa, 163-64, 196
- Revolução: como precursora da poliarquia, 61, 195-96; ajuda externa e, 196-97; e hegemonia, 198
- Rokkan, Stein, citado, 172
- Roma republicana, como modelo de eficácia, 145
- Rose, Richard, citado, 148
- Rousseau, Jean Jacques, citado, 133, 145
- Runciman, W. G., citado, 104-06
- Russett, Bruce M., citado, 75, 77, 93-95 *passim*
- Rússia. *Ver* União Soviética
- Sakharoff, Andrei D., dados de, sobre coerção, 47n
- Salvemini, Gaetano, sobre fascismo, 40, 41
- Sartori, Giovanni, citado, 124
- Serra Leoa, pluralismo em, 115
- Sistemas partidários: regimes de partido único, 48-49; na liberalização de hegemonias, 205-08 *passim*
- Smith, Adam: sobre propriedade privada, 72; crença de, na competição, 151
- Sociedade de agricultores livres: como precedente da poliarquia, 67-70; e recursos políticos, 83
- Somália, exército toma o poder na, 79
- Spiro, Melford E., citado, 157
- Stalin, Joseph V., como influência do Grande Homem, 129
- Suécia: percurso histórico até a poliarquia na, 52; como modelo de ordem pluralista, 72; nível socioeconômico na, 81; poliarquia pré-industrial na, 83; resposta a desigualdades na, 99; sufrágio restrito primitivo na, 134-

POLIARQUIA

- 35; "terceira via" da, como modelo, 145; política de acordo na, 154-55
- Sufrágio: depois da Guerra Civil americana, 42, 47-48; efeitos da ampliação, 42-46 *passim*
- Suíça: sufrágio na, 28; como sociedade de agricultores livres, 63; poliarquia pluralista continuada na, 113, 115, 117, 206; pluralismo religioso na, 121, 122, 123
- Taiwan, perfil misto de, 197
- Tchecoslováquia: tentativa de liberalizar, 42, 203-04; controle soviético na, bumerangues, 184; perfil misto da, 197
- Terminologia, clarificada, 28n, 31n, 112n
- Textor, Robert B., citado, 114-115
- Tocqueville, Alexis de, sobre os Estados Unidos nos anos de 1820, 68, 70, 81, 83, 86, 164
- Tolerância, custos da, e segurança, 36-37, 63
- Trinidad e Tobago, poliarquia instável em, 186
- Turquia: nível socioeconômico na, 81; ajuda americana à, 186
- União Soviética: sufrágio na, 28; coerção na, 47; quinquagésimo aniversário da, 61; PNB *per capita* na, 81, 88; competição com a "terceira via" na, 145; vista como Nova Civilização por Webbs, 164; saída da hegemonia de Stalin na, 202. *Ver também* Marxismo; Stalin
- Unidades subnacionais, importância das, 34-35. *Ver também* Iugoslávia
- Uruguai, nível socioeconômico no, 81
- Verba, Sidney, citado, 143
- Vietnã: guerra no, e prestígio dos Estados Unidos, 165; e jovens radicais, 183; fracasso no estabelecimento da poliarquia no, 169, 197
- Webb, Sidney e Beatrice, sobre a União Soviética, 164
- Weimar, República de. *Ver* Alemanha
- Weiner, Myron, citado, 150, 153
- Westminster, Constituição de. *Ver* Jebb, John

CLÁSSICOS

1. *Os Fundamentos Racionais e Sociológicos da Música*
Max Weber
2. *Literatura Européia e Idade Média Latina*
Ernest Curtius
3. *A Arte Moderna nos Séculos XIX e XX*
Meyer Schapiro
4. *A Economia das Trocas Lingüísticas*
Pierre Bourdieu
5. *Construção Nacional e Cidadania*
Reinhard Bendix
6. *Sistemas Políticos da Alta Birmânia*
E. R. Leach
7. *Coerção, Capital e Estados Europeus*
Charles Tilly
8. *A Eloquência dos Símbolos*
Edgar Wind
9. *Poliarquia*
Robert A. Dahl

10. *A Cultura do Barroco*
José Antonio Maravall
11. *Nós, os Tikopias*
Raymond Firth
12. *Renascimento do Profissionalismo*
Eliot Freidson
13. *A Forma e o Inteligível*
Robert Klein
14. *Cursos de Estética I*
G. W. F. Hegel
15. *Uma Teoria Econômica da Democracia*
Anthony Downs
16. *A Lógica da Ação Coletiva*
Mancur Olson
17. *Espelhos e Máscaras*
Anselm L. Strauss
18. *Cursos de Estética II*
G. W. F. Hegel
19. *O Declínio dos Mandarins Alemães*
Fritz K. Ringer
20. *Como Pensam os Nativos*
Marshall Sahlins
21. *Sublime Poussin*
Louis Marin
22. *O Estado-Nação e a Violência*
Anthony Giddens
23. *Filosofia da Arte*
F. W. J. Schelling
24. *Cursos de Estética III*
G. W. F. Hegel
25. *Linguagens do Ideário Político*
J. G. A. Pocock

26. *Cursos de Estética IV*
G. W. Hegel
27. *Ouro Vermelho*
John Hemming
28. *Naven*
Gregory Bateson
29. *A Fronteira Amazônica*
John Hemming
30. *A Europa e os Povos sem História*
Eric Wolf
31. *Lógica e Filosofia da Linguagem*
Gottlob Frege
32. *Filosofia e Educação*
Wilhelm Dilthey

Título Poliarquia: Participação e Oposição
Autor Roberto A. Dahl
Tradutor Celso Mauro Paciornick
Prefaciador Fernando Limongi
Produção Julia Doi
Projeto Gráfico Marina Watanabe
Capa Marcos Keith Takahashi
Foto da Capa Rômulo Fialdini
Orelha e Quarta-capa Fernando Limongi
Editoração Eletrônica Sidney Itto
Reinaldo Itow
Liris Tribuzzi
Editoração de Texto Alice Kyoko Miyashiro
Revisão de Provas Maria Cecília Garcia
Lígia Mtiko Kawano
Myriam Kobayashi Yamamoto
Divulgação Regina Brandão
Cinzia de Araujo
Secretaria Editorial Eliane dos Santos
Formato 18,0 x 25,5 cm
Tipologia Times 10/15
Papel Cartão Supremo 350 g/m² (capa)
Pólen Rustic Areia 80 g/m² (miolo)
Número de Páginas 240
Tiragem 1000
CTP, Impressão e Acabamento Rettec Artes Gráficas